

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT/12]
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Sara Andersson 860408-5947
Handledare: Stig Montin
Examinator: Patrik Zapata

Regioner och Brysselkontor

En studie av Region Skåne och Västra Götalandsregionens kontor i
Bryssel

Innehållsförteckning

1 INLEDNING.....	1
1.1 BAKGRUND.....	3
1.2 TIDIGARE FORSKNING.....	4
1.3 PROBLEMFORMULERING.....	6
1.4 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	9
1.5 DISPOSITION.....	10
2 TEORETISK REFERENSRAM	11
2.1 ”REGIONERNAS EUROPA”, NYREGIONALISM OCH FEDERALISERING	11
2.2 EUROPEISERINGSPROCESSEN	15
2.3 MULTI-LEVEL GOVERNANCE	16
2.4 REGIONAL REPRESENTATION.....	19
2.5 ANALYSMODELL.....	22
3 METOD	26
3.1 VAL AV METOD.....	26
3.2 VAL AV FALL	26
3.3 VAL AV INTERVJUPERSONER OCH INSAMLING AV EMPIRI.....	27
3.4 TILLFÖRLITLIGHET OCH TROVÄRDIGHET	30
4 EMPIRI OCH ANALYS	31
4.1 VARFÖR BRYSSELKONTOR?.....	31
4.2 VILKA ÄR AKTÖRERNA?.....	38
4.3 HUR ARBETAR BRYSSELKONTOREN?.....	42
4.4 VILKEN ÄR BRYSSELKONTORETS ROLL UR ETT MLG-PERSPEKTIV?	50
4.5 SAMMANFATTANDE MODELL.....	59
5 SLUTSATSER.....	61
5.1 BESVARANDE AV FRÅGESTÄLLNINGAR.....	61
5.2 AVSLUTANDE REFLEKTIONER	64
5.3 VIDARE FORSKNING.....	67
REFERENSLISTA	69
SAMMANFATTNING	73
BILAGA 1) DEFINITION AV REGION.....	74
BILAGA 2) INTERVJUGUIDE	75

1 Inledning

I och med Sveriges inträde i den Europeiska Unionen (EU) år 1995 förändrades villkoren för svensk politik i grunden. Omdaningen tycktes först inte riktigt märkas då de styrande inte föreföll erkänna denna. (Bäck, Larsson och Erlingsson, 2011:350) Följaktligen antogs att de svenska subnivåernas påverkan av medlemskapet inte skulle ha så stort inflytande som det sedermera kom att få. (Montin i Tallberg och von Bergmann Winberg, 2010:121). Drygt 20 år senare, år 2012 visar beräkningar att närmare 70 procent av EU:s lagstiftning berör kommunal och regional verksamhet. (SKL:s hemsida)

Det svenska EU-medlemskapet innebar med andra ord en europeisering av den lokala politiken. Denna europeisering betecknas oftast som en pågående europeisk *integrationsprocess* som förändrat EU-medlemmarnas institutioner och politiska kultur. (Green et al, 2001:1) Därmed har gränserna mellan inrikes- och utrikespolitik allt mer upplösts och europeiseringen kan ses som en form av internationalisering, om än i mindre skala. (Jacobsson, 1997:11)

I en allt mer globaliserad värld har med andra ord både staten och de subnationella nivåerna kommit att få förändrade roller. Staten sägs ha förlorat makt uppåt till supranationella aktörer, såsom EU men också nedåt till den regionala nivån. Då policyprocessen allt mer skapas i samverkan mellan offentliga och privata aktörer argumenteras att statens makt även har förflyttats utåt, till nätverk. Detta i enlighet med teorier om hur government har att ersättas av governance. (Keating, 1998; Newman, 2006; Montin och Hedlund, 2009a; Pierre, 2009)

I och med dessa processer, som främst skett efter andra världskrigets slut, har det observerats att nationalstaterna försvagats och dess autonomi naggats i kanten. Vidare är internationalisering och europeisering två processer som skett parallellt med varandra och har skett till förmån för den regionala nivåns inflytande. (Johansson i Gidlund och Jerneck, 2000:125)

I samband med europeiseringen har diskursen¹ om regionernas roll som internationella aktörer utvecklats. På 1980-talet talades det om ett ”Regionernas Europa”². Diskursen nådde en tillbakagång på 1990-talet men trots detta kan vi under 2000-talet skönja en

¹ Med diskurs åsyftar jag språk, begrepp och kategorier som ramar in en fråga. (Se till exempel Bacchi, 1999)

² För djupare diskussion kring begreppet, se kapitel 2.1

regionaliseringsprocess inom hela EU. (von Bergmann Winberg i Tallberg och von Bergmann Winberg, 2010:9)

De regionala nivåerna i Europa har traditionellt haft en liten roll vad gäller utrikespolitiska frågor men europeiseringen och regionaliseringen har kommit att förändra detta. Den regionala nivån och dess representanter har kommit att betrakta EU som plattform för intressebevakning och därmed har de regionala strategierna för inflytande drastiskt förändrats de senaste decennierna. Detta har främst märkts i Bryssel då den subnationella lobbyverksamheten³ ökat explosionsartat i EU:s huvudort, från cirka 50 till närmare 200 regionkontor enbart under det senaste decenniet. (Gidlund och Jerneck, 2001:83) Det föreligger med andra ord ett positivt samband mellan etablerande av regionkontor i Bryssel och en ökning av den regionala autonomi i Europa. (Gidlund och Jerneck, 2001:148) Diskursen om ”Regionernas Europa”, etablerandet av regionala Brysselkontor och regional autonomi har därmed tydliga kopplingar.

Då Sverige i likhet med sina europeiska grannar inledde en regionaliseringsprocess under slutet av 1990-talet har två av de fyra regioner⁴ som idag, år 2012 har permanent status, inrättat egna regionala Brysselkontor. Det befaras dock att i kölvattnet av diskursen om ett ”Regionernas Europa” och i takt med att regionerna börjar definiera sig själva som självständiga aktörer internationellt kan konflikter komma att uppstå mellan stat och region när det gäller relationen till EU. (Montin, 2007:65)

Mot denna bakgrund finner jag det intressant att utforska de svenska regionernas roll som europeiska aktörer inom EU. Då den regionala nivån är relativt ny i Sverige gör det den extra intressant att undersöka. Emedan regionernas internationella arbete främst kanaliseras genom de egna Brysselkontor blir det min lins att studera ämnet genom. Empirin på området är begränsad varför förhoppningen är att kunna fylla en kunskapslucka. Studien kommer på ett övergripande plan röra sig kring debatten om ”Regionernas Europa” och genom att använda ett flernivåstyrningsperspektiv, även kallat multi-level governance (MLG)⁵ som ram för studien hoppas jag kunna bringa insikt i utvecklingen av de svenska regionerna som

3 Lobbyverksamhet kommer fortsättningsvis i denna uppsats att även benämnas påverkansarbete.

4 För definition och utförligare diskussion kring regionbegreppet se bilaga 1

5 I denna uppsats kommer flernivåstyrning fortsättningsvis att benämnas multi-level governance (MLG).

europiska aktörer med fokus på deras Brysselkontor som kanal till EU. Syftet är med andra ord inte att testa teorin om MLG utan istället använda den för att förklara.

1.1 Bakgrund

Historiskt sett är regioner att betrakta som något okänt i Sverige. (Johansson 2006:111) Den svenska länsindelningen har aldrig heller haft en stor betydelse som maktcentra även fast länsväsendet uppkom redan under medeltiden. Istället är det kommunerna som ofta haft en framträdande roll i den svenska subnationella politiken. (Gidlund, 1992:38)

Under de senaste decennierna har det dock inom svensk politik kommit att talas om huruvida det bör inrättas en direktvald politisk nivå mellan den kommunala och statliga nivån och som även är geografiskt större än länsindelningen. Detta eftersom den statliga nivån ansågs för stor samtidigt som många kommuner ansågs för små. (Mccallion, 2007:341)

I och med det svenska EU-medlemskapet fick regionfrågan i Sverige nytt bränsle. Europeisering och globalisering uppmuntrade de svenska subnivåerna att bygga nätverk och allianser för att bland annat få EU-stöd och delta i EU-projekt. (Loughlin, Hendriks och Lidström, 2010) Behovet av att skapa funktionella regioner som kunde fungera i ett europeiskt sammanhang växte sig allt starkare. Så gjorde även debatten kring regionfrågan. Debatten handlade främst om decentralisering, demokratisering och effektivitet samt konkurrenskraft. Regionerna skulle bli konkurrenskraftiga på den globala marknaden. (von Bergmann Winberg i Tallberg och von Bergmann Winberg, 2010:8ff)

År 1997 bildades Region Skåne och två år därefter skapades Västra Götalandsregionen. I linje med regionstatusen övertog regionerna utvecklingsfrågorna från Länsstyrelsen. Tolv år senare, år 2012 finns det fyra permanenta regioner. Som ett led i arbetet med utvecklingsfrågorna har Västra Götalandsregionen och Region Skåne öppnat egna kontor i Bryssel som en länk mellan den regionala nivån och EU-nivån (Jerneck och Gidlund, 2001:53ff).

Ur internationell synvinkel har den svenska regionala nivån räknats som svag och otydlig. (Berg och Lindahl 2007:12) Detta i kontrast till många andra EU-medlemmar vars regioner haft en stark roll inom landet men också varit en maktfaktor på det europeiska planet då de har egen lagstiftande makt. Exempel på regioner som har en sådan ställning är Bayern, Nordrhein-Westfalen, Flandern och Skottland. (Karlsson, 2004:36f) Som uttryck för hur regionerna i Europa kommit att utvecklas till en tredje auktoritet inom EU:s policyprocess

används begreppet ”by-passing”. Begreppet står som beskrivning till hur de regionala företrädarna söker påverka EU direkt istället för att gå via staten. I vissa fall har till och med regionerna börjat motarbeta staten. (Keating och Hooghe 2001:240ff) Flertalet av dessa regioner inrättade Brysselkontor långt innan svenska subnationella aktörer. (Gidlund och Jerneck 2001)

I ljuset av EU:s ökade inflytande har regionernas relation till EU kommit att diskuteras och *”ideas vary about the nature of regions and their role in existing governance structures.”* (Herrschel och Tallberg 2011:7) När lokala och regionala nivåer inkluderas i utformningen av EU:s politik refereras det ofta till MLG. Begreppet använts kanske först och främst som ett vetenskapligt begrepp för att förstå hur olika politiska och administrativa nivåer interagerar med varandra. (Montin i Tallberg och von Bergmann Winberg 2010:122f) Begreppet har emellertid i ett politiskt sammanhang använts som ett alternativ till idén om ”Regionernas Europa”. Detta för att blidka de nationella regeringarna men även för att lyfta fram idéer om hur alla nivåer skulle ha egna roller i europeiseringsprocessen. (Loughlin 2008:477)

1.2 Tidigare forskning

Stegman Mccallion (2007) diskuterar i artikeln ”Multi level-governance in Sweden” huruvida det går att finna bevis för att MLG förekommer praktiskt i Sverige. Hon menar att det i och med tillkomsten av regioner introducerades en sorts nätverksstyrning i Sverige som kan härledas till MLG. Detta påvisar hon genom att dela upp MLG i två typer; vertikal (Typ 1) och horisontell (Typ 2) styrning. Typ 1 innebär styrning och påverkan som sker vertikalt och är hierarkisk i sin karaktär medan typ 2 bygger på partnerskap och nätverk som sker på ett mer obundet vis. Stegmann Mccallion menar att Sverige stegvis i och med regionaliseringsprocessen håller på att utveckla typ 2 och att teorin om MLG kan hjälpa oss att förstå den regionala nivåns roll i Sverige. (Stegmann Mccallion 2007:335ff)

Berg och Lindahl (2007) sätter i deras forskningsrapport ”Svenska regioners och kommuners kanaler till Bryssel” MLG i ett större perspektiv och beskriver svenska subnationella nivåers försök att påverka EU. Deras studie visar att påverkansarbetet oftast går via de formella beslutsnivåerna till EU. De subnationella nivåerna gick med andra ord oftast via staten för att påverka EU men de kommer även fram till att de subnationella nivåernas representation i Bryssel kan användas till att påverka den svenska regeringen med *hjälp* av EU. Vad som framträder är att MLG typ 1 är mest förekommande men Berg och Lindahl visar att även typ 2

i form av påverkansarbete genom intresseorganisationer och nätverk förekommer, om än inte lika vanligt. (Berg och Lindahl 2007:6ff)

Berg och Lindahl uppmärksammar de regionala Brysselkontoren som den viktigaste kanalen för påverkan. Ur makt- och demokratiperspektiv betonas att kontoren bör representera *en* aktör med *en* folkvald politisk församling men då flertalet Brysselkontor representerar flera aktörer riskerar dessa värden att komma på avigvägar. Därmed menar Berg och Lindahl att Ansvarskommitténs förslag om större och ett mindre antal regioner med ansvar för utvecklingsfrågorna kan vara en lösning på ett sådant problem. De påpekar dock att en sådan utveckling kan göra att staten förlorar makt till EU då det kan försvåra för den svenska staten att driva en enhetlig linje om inte alla regioner är med på tåget. (Berg och Lindahl, 2007:6ff)

Jerneck och Gidlund utkom 2001 med boken ”Komplex flernivådemokrati: Regional lobbying i Bryssel”. Boken handlar om subnationell lobbyverksamhet i Bryssel och författarna låter beskriva hur det kommit att bli att viktigare för de subnationella nivåerna inom hela EU att bevaka EU:s institutioner. Detta ledde till kraftiga vågor av subnationella kontorsetableringar i Bryssel under hela 1990-talet. Författarna driver tesen att den regionaliseringsprocessen som kunde iakttas inom hela EU och som även innebar den nämnda ökade aktivitet för de subnationella nivåerna utanför det egna territoriet var ett ”uttryck för en genomgripande demokratisk förändringsprocess i Europa.” (Gidlund och Jerneck, 2001:5) I och med detta diskuterar författarna de lösningar som framlades under denna tid, nämligen förslag om huruvida EU bör anta mer federala drag eller om de nationella politiska institutionernas ställning istället bör stärkas inom EU. (Gidlund och Jerneck, 2001:5f)

Huvuddragen i boken går dock ut på att diskutera och beskriva den svenska regionala lobbyverksamheten i Bryssel. Gidlund och Jerneck beskriver hur de svenska subnationella etableringarna i Bryssel främst handlade om strävan efter att tillskansa sig projektmedel från EU:s fonder. Detta menar författarna höll på att ändras i slutet av 1990-talet men att det vid tiden för bokens utgivning fortfarande var jakten efter projektmedel som var det vanligaste arbetsuppgiften för de svenska Brysselkontoren. (Gidlund och Jerneck 2001:108f)

Lein-Mathisen bekräftar i Dosenrode-Lynge et al. (2004) att ett utmärkande för de nordiska Brysselkontoren fortfarande är att syftet med dess kontor är att först och främst arbeta med finansiering av projekt och att tillse ”hemmaregionen” med information. Politiskt

påverkansarbete, särskild up-stream lobbying⁶ är något som inte har motiverats vara ett skäl till att ha Brysselkontor. (Lein-Mathisen i Dosenrode-Lynge et al., 2004:100)

1.3 Problemformulering

I debatten om vad EU är och bör vara rådet det oenighet. I samband med den europeiska krisen år 2009 uttryckte Spaniens före detta premiärminister, Felipe Gonzales att då nationalstaten är i kris bör Europa reformeras i grunden och istället byggas ”i partnerskap”. Med andra ord, mer makt åt nationella subnivåer och mindre till staten. (Montin i Tallberg och von Bergmann Winberg, 2010:133) Detta är dock inte en linje som alla förespråkar vilket kan illustreras i frågan om sammanhållningspolitiken och förhandlingarna inför perioden år 2014-2020 då den svenska regeringen förordat en minskning av dess budget och ställer sig kritiska till att de regionala utvecklingsmedlen går via Bryssel. En linje som de svenska regionerna inte vill ställa sig bakom. (Engelbrektsson i Alvstam et al., 2011:141) Dessa ståndpunkter visar hur ibland de svenska regionernas och den svenska regeringens åsikter går isär.

Forskning rörande de svenska regionernas roll i ett europeiskt sammanhang ger en motstridig bild. Å ena sidan menar von Bergmann Winberg (2009) att regionaliseringsprocessen kan sättas i samband med en urholkning av nationalstaternas beslutsfattande. Vidare benämner hon Sverige som en ”enhetsstat i upplösning” i typologin för flernivåförvaltningen i EU. (von Bergmann Winberg i Tallberg och von Bergmann Winberg, 2010:10f) Å andra sidan menar bland andra Bache (2008) att det är EU-institutionerna som i första hand *påverkar* de subnationella nivåerna genom tvång eller övertalning och att det som sker inom EU till största delen beror på vad medlemsstaterna kommer överens om. Utrymmet för subnationella nivåer att påverka EU är således begränsat och istället handlar det till största delen om anpassning. (Bache i Montin, 2009:137ff)

Enligt Johansson (2000) kan den internationella debatten om regionaliseringsprocessen och relationerna mellan region, stat och EU delas in i två spår. Det ena spåret handlar om hur globaliseringen underminerar nationalstaten och gör att subnationella nivåer kan etablera sig som internationella aktörer. Det andra spåret handlar istället om hur regionaliseringsprocessen främst ses som decentralisering *inom* nationalstatens gränser. (Johansson, 2000:18)

⁶ Med up-stream lobbying åsyftas vad som Gidlund och Jerneck beskriver som att utöva inflytande över EU:s struktur, regelverk och processer, det vill säga politisk lobbying eller politiskt påverkansarbete. (Gidlund och Jerneck, 2001:106)

Enligt Berg och Lindahl (2007) har regionaliseringsprocessen tillsammans med ökad globalisering utgjort förutsättningar för att de nationella subnivåerna fått en starkare ställning i Sverige. Detta menar de, sett ur ett flernivåsystem, har gjort att regioner kan verka mer självständigt utanför nationalstatens ramar. (Berg och Lindahl, 2007:14) Berg och Lindahl menar vidare att regioners egna kontor i Bryssel i detta sammanhang kan vara en av de viktigaste länkarna mellan region och EU. (Berg och Lindahl, 2007:8)

Då regionerna med sina Brysselkontor, som den mest påtagliga länken till EU, kan utöva påverkansarbete gentemot EU utan att gå omvägen via staten inträffar vad som inom forskningsvärlden benämns ”by-passing”. Då det framkommer i Gidlund och Jernecks studie att politiskt påverkansarbete var något som Brysselkontorens företrädare ansåg sig behöva arbeta mer med i framtiden (Gidlund och Jerneck, 2001:108) är ett scenario att staten tappar än mer makt i framtiden. Bäck, Larsson och Erlingsson (2011) menar att europeisering och regionalisering satt ”tydliga spår i det svenska statsskicket” och att nationalstaten hotas både uppifrån och nedifrån. (Bäck, Larsson och Erlingsson, 2011:342ff) Detta bekräftas även av Gidlund och Jerneck som menar att regionaliseringen och europeisering innebär en förskjutning av statsmaktens suveränitet och att utrikespolitik ”vid sidan om” kan försvaga staten då det blir svårare för denna att tala med en röst utåt. (Gidlund och Jerneck, 2001:179) Brysselkontorens påverkansarbete⁷ kan därmed sägas kunna urholka staten.

I och med detta kan det vara rättmätigt att fråga sig om Europa står inför nationalstaternas upplösning? Hur troligt är det att EU utvecklas till en federation i framtiden?

År 2012 är det drygt ett decennium sedan Gidlund och Jernecks studie utkom och ingen studie är funnen som empiriskt redovisar om de regionala Brysselkontoren arbetar mer med påverkansarbete eller ej. Därmed uppkommer frågor som behandlar huruvida syftet med de regionala Brysselkontoren kommit att förändrats. Vad har egentligen hänt sedan Gidlund och Jernecks studie från 2001? Har de svenska Brysselkontoren fortfarande samma funktion som

⁷ Jag väljer i denna uppsats att använda begreppet påverkansarbete och inte begreppet lobbying då detta kan uppfattas som en ”amerikansk specialitet, och då mer som slutenhets- och korruptionsproblem än som en nödvändig form av intressebevakning i ett pluralistiskt samhälle”. (Jerneck & Gidlund 2001:102 f) Jag kommer dock att använda ordet lobbying i anslutning till de teoretiska spåren up-stream lobbying och down stream lobbying (se vidare förklaring till begreppen i kapitel 2) då det är så dessa begrepp benämns inom forskningsvärlden och då jag inte funnit vedertagna begrepp på svenska för dessa spår.

för ett decennium sedan eller har de utvecklat sin roll till att även arbeta aktivt med politisk påverkansarbete? Dessa frågor är berättigade att ställa då det finns indikationer på att en förändring ändock skett samtidigt som vissa forskare menar att så inte alls är fallet.

Vad tyder då på att Brysselkontorens funktion har förändrats? Sverige har vid tiden för denna studie varit medlem i EU i drygt 20 år. Det vill säga dubbelt så lång tid sedan Gidlund och Jernecks studie utkom. Det är ur detta hänseende sannolikt att relationer och arbetssätt förändrats, förfinats och utvecklats. Efter tid kan det antas att Sverige och dess subnationella aktörer kommit att anpassat och förstå de politiska processerna inom EU bättre. Då teorier om EU-integration förutsätter att Europas länder och subnationella aktörer integreras mer och mer kan det ses som en premiss för att förändring ändock skett. Detta samtidigt som det år 2001, genom Gidlund och Jernecks studie, statueras att politiskt påverkansarbete är något som Brysselkontorens företrädare vill och bör arbeta med i framtiden

Vad tyder istället på att Brysselkontorens arbete inte har utvecklats i den ovan nämnda riktningen? Bara för att det framkommer att Brysselkontorens företrädare *vill*, tror och anser att politisk påverkansarbete är något som det *bör* arbetas mer med för regionernas räkning betyder det inte att det nödvändigtvis *blir* så. Det är med andra ord skillnad på påverkansarbete och reellt inflytande.

Då Bache år 2008 skriver att regionerna nästan uteslutande anpassar sig till EU, det finns med andra ord inget utrymme för att påverka varför Brysselkontoren enbart fortfarande skulle inneha funktionen av projektförmedlare. (Bache i Montin, 2009:137ff) Även fast den regionala autonomin skulle ha ökat det senaste decenniet kan scenariot vara såsom Johansson beskriver i regionaliseringsprocessens ”andra spår”, det vill säga även fast den regionala autonomin ökat betyder det inte att Brysselkontorens funktion förändrats då autonomin enbart ökat *inom* nationalstaten. (Johansson, 2000:18).

Bilden av vilken funktion de svenska Brysselkontoren och vilken roll de svenska regionerna spelar ur ett europeiskt perspektiv går med andra ord isär. Empirisk forskning kring hur vi kan förstå de svenska regionerna ur ett EU-perspektiv och hur detta ter sig ur ett MLG-ramverk är begränsad. Då det i stort sett saknas empiriskt underlag på området för Brysselkontorens utveckling år 2012 är förhoppningen att denna studie ska kunna bidra till att fylla rådande kunskapsluckor.

1.4 Syfte och frågeställning

Över ett decennium har gått sedan Gidlund och Jernecks studie av de svenska Brysselkontoren. Vad har hänt sedan dess? Av ovan problemformulering att döma ger forskningsvärlden motstridiga bilder av utvecklingen då två tänkbara utvecklingslinjer ställs mot varandra; Brysselkontoret är fortfarande en serviceorganisation som fokuserar på projektförmedling eller Brysselkontoret har utvecklats till att inneha en politiserande roll genom att arbeta aktivt med politiskt påverkansarbete.

Det övergripande syftet med den här studien är således att beskriva och ge några förklaringar till utvecklingen av de svenska regionerna som europeiska aktörer med fokus på deras Brysselkontor som kanal till EU. Detta i ljuset av diskursen om ”Regionernas Europa” då det föreligger ett positivt samband mellan etablerande av regionkontor i Bryssel och den regionala autonomin. (Gidlund och Jerneck, 2001:65) Därmed faller sig kopplingen till diskursen om ”Regionernas Europa” som naturlig att inkludera i denna studie.

Då de svenska regionernas Brysselkontor är att betrakta som nav där arbetet gentemot EU kanaliseras låter de representera denna studies fall med två tänkbara utvecklingslinjer som ställs mot varandra.

Det specifika syftet med denna uppsats är att undersöka hur regionernas Brysselkontor utvecklats det senaste decenniet och vad som kan förklara denna utveckling. Jag tänker uppfylla syftet genom att svara på underfrågorna:

- Varför har de svenska regionerna Brysselkontor?
- Vilka är aktörerna?
- Hur arbetar de svenska Brysselkontoren?
- Vilken är Brysselkontorens roll ur ett MLG-perspektiv?

1.5 Disposition

Efter ovan inledande kapitel presenteras i kapitel två den teoretiska referensramen för studien. Där framställs de teoretiska utgångspunkterna för bland annat diskursen om ”Regionernas Europa”, Europeiseringsprocessen och MLG. I slutet på kapitlet kopplas teori och verklighet samman i en analysmodell. I kapitel tre beskrivs studiens tillvägagångssätt vilken bland annat bygger på en kvalitativ intervjustudie. I det fjärde kapitlet presenteras studiens resultat som varvas med en analys till varje del. Resultat och Analys struktureras med hjälp av analysmodell och frågeställningar. I det sista kapitlet, kapitel sex, följer studiens slutsatser där frågeställningarna besvaras. Kapitlet avslutas med ett antal avslutande reflektioner och förslag på framtida forskning.

2 Teoretisk referensram

2.1 ”Regionernas Europa”, Nyregionalism och Federalisering

”På samma sätt som nationer under de senaste århundraden har byggts med hjälp av historiebесkrivningar och nationella myter sker nu ett regionbyggande som får sitt politiska uttryck i slagordet Regionernas Europa. (Wieslander, 1996:135)”(Erlingsson, 1999:46)

Diskursen om ”Regionernas Europa” hade sin storhetstid under 1980-talet. (von Bergman Winberg i Tallberg och von Bergmann Winberg, 2010:9) Begreppet, eller ”slagordet” som det också kallats, kan härledas till en rad teorier men kanske främst till nyregionalismen, vilken kommer att beskrivas längre ned i detta kapitel. Regionbegreppet är dock inget nytt inom EU. Ända sedan föregångaren till EU; kol- och stålunionen bildades har det talats om regioner, och i Romfördraget från 1957 slås fast att ett av EU:s mål är att utjämna skillnader mellan Europas regioner. För att nå detta mål lades år 1975 en extra växel in genom skapandet av European Regional Development Fund (ERDF). Införandet av ERDF hade två syften. Det ena var att minska regionala skillnader både inom och mellan medlemsländerna. Det andra syftet var att kommissionens och regionerna skulle få en direktlänk till varandra, utan centralregeringarnas inblandning. Några år senare inrättade EU Generaldirektoratet för regionalpolitik och i Enhetsakten från 1983 betonas än en gång att EU:s regionalpolitik ska verka för att utjämna skillnader mellan regioner i Europa. EU:s regionalpolitiks grundtanke vilar med andra ord i en tanke om ekonomisk solidaritet. Detta är av stor vikt för Kommissionens sammanhållningspolitik och en grundpelare för att integrationsprocessen inom EU ska fortflyta. (Karlsson, 2004:43f)

År 1988 introducerades partnerskapsprincipen i EU. Denna var först ett ideal inom strukturfondsområdet men kom sedermera att påverka hela EU:s regionalpolitik. Enligt Sell (2011) finns det inte en vedertagen definition av partnerskapsprincipen då betydelsen varierar med området den används inom. Dock förefaller det finnas gemensamma drag av samverkan och samarbete mellan en mångfald av aktörer, ofta både offentliga och privata. (Sell, 2011:8) Häri, går att spåra en form av så kallat ”triple helix”-strukturer⁸. Dessa strukturer menar Sell är utmärkande för den tillväxtpolitik som bedrivs inom svenska regioner. (Sell, 2011:6)

⁸ Triple helix kan beskrivas som samverkan mellan universitet, industri och offentlig sektor. (Etzkowitz i Sell 2011)

Den regionaliseringsprocess vi kan bevittna i Sverige bör ses i ljuset av den europeiska diskursen om ”Regionernas Europa”. Sell menar att den svenska regionalpolitiken de senaste tjugo åren utvecklats i samröre med en mångfald av aktörer på den subnationella nivån och att dessa argumenteras ha en större roll än tidigare. Denna förändring benämner Johansson och Rydstedt (2010) som ”Nyregionalism”. Nyregionalismen utvecklades inom den europeiska regionalforskningen på 1980-talet. Ett decennium senare fick den sin verkan i Sverige och kom att få stor betydelse som ett slags ”berättande” för att styra utvecklingen av den svenska regionalpolitiken. (Johansson och Rydstedt i Sell, 2011:7f) Detta ”berättande” kan med andra ord härledas till diskursen om ”Regionernas Europa”.

Kritiken mot Nyregionalismen har inte låtit sig väntas på. Kritikerna menar att nyregionalismens idéer leder fram till en diskurs som gynnar starka intressen och bidrar därtill att gynna elits nätverkande. Dessa eliter menar Lovering i Sell (2011) återfinns i alla samhällssfärer. Därmed går att spåra en sorts governancestruktur. (Sell, 2011:9).

2.1.1 ”Regionernas Europa” – dröm eller mardröm?

”Regionernas Europa” menar Karlsson (2004) kan betraktas som ”den enes dröm den andres mardröm”. Begreppet har använts i olika syften, både ekonomiska och politiska. För vissa är ”Regionernas Europa” en sätt att föra beslutandemakten närmare Europas medborgare, det vill säga en lösning på EU:s demokratiska underskott medan andra menar att begreppet står för en kamp mellan rika och fattiga regioner och att den späder på mikronationalism. Vissa går så långt och menar att regionaliseringsprocessen i Europa kan leda till främlingsfientlighet och intolerans och att detta skulle komma att öka de regionala spänningar som redan finns inom exempelvis Spanien. Även folkvandringar från fattiga regioner har målats upp som ett problem som kan komma att uppstå vid ett långt gånget ”Regionernas Europa”. (Karlsson, 2004:66)

Karlsson spår att EU-ländernas nationella identiteter kommer att urholkas om samtidigt den subnationella nivån makt kommer att stärkas. Karlsson menar att detta kommer att bli en stor utmaning för den traditionella nationalstatens företrädare. Eftergifter och kompromisser kan komma att bli betydligt vanligare i framtiden vid förhandlingar med de regionala företrädarna. (Karlsson 2004:65f) Karlsson skriver vidare att ”Inte bara katalaner, utan även flamländare, lombardier, walesare, skottar, korsikaner och skåningar söker nu direktkontakter med Bryssel och vill slippa nationalstaternas förmyndarskap.”(Karlsson, 2004:65) De egna

Brysselkontoren kan med andra ord ses som uttryck för hur den regionala nivåns betydelse och makt har stärkts.

Frågan huruvida det är rätt att de rika regionerna ska betala för att utjämna skillnaderna mellan rika och fattiga regioner menar Karlsson kan öka spänningarna mellan fattiga och rika regioner i Europa. Detta fenomen har Karlsson uppmärksammat i Italien och Tjeckoslovakien där skillnaden mellan fattiga och rika regioner förefaller vara som störst inom EU. Om det till dessa motsättningar adderas etniska och språkliga skillnader kan konsekvenserna bli fatala befarar Karlsson.(Karlsson, 2004:66f)

Det är dock inte bara spänningar som Regionbegreppet inom EU kan leda till utan även tvärtom, ökad nationell sammanhållning. Karlsson lyfter fram exemplet Belgien där han menar att om inte regionaliseringsprocessen nått landet kan det tänkas att ett starkare tryck från Flandern och Vallonien om självständighet satts i omlopp.(Karlsson, 2004:68) Vidare skriver Karlsson att regionalt samarbete över nationsgränserna, med andra ord de regionala partnerskapen som EU:s regionalpolitik syftar till, kan lösa gränskonflikter och minoritetsproblem. Exempel på detta som anges är vad som skett i forna Östeuropa, där regionaliseringen hävdas ha bromsat en utbredande nationalism. (Karlsson, 2004:70f)

Då EU fått kritik för att vara en centralstyrd organisation är många EU-förespråkare måna om att ändra denna bild av EU. Karlsson menar att EU använt regionaliseringsprocessen som motargument till kritiken om centralstyrning. Genom att stötta regionaliseringsprocessen kan EU visa på hur dess institutioner kan föras närmare medborgarna. Regionerna är därmed tänkta, utifrån subsidiaritetsprincipen, att skapa utrymme för större mångfald än den som nationalstaten kommit att erbjuda. (Karlsson, 2004:70f)

2.1.2 EU som federation?

En federation brukar definieras som en blandning mellan statsförbund och enhetsstat. (Petersson, 2004:5) Federationer betecknas vanligtvis förbundsstater och de kan skilja sig åt relativt mycket vad gäller utformning av statsskicket, men gemensamt är att de ofta försöker att förena en central statsmakt med regionalt självstyre⁹. (Petersson, 2004:82)Vidare menar Petersson att federalism vilar på en vilja att leva tillsammans i olikhet. (Petersson, 2004:91)

⁹ Det skall dock poängteras att då exempelvis Sverige är en enhetsstat har Sverige ändå långtgående subnationell (främst kommunal) självstyrelse men om Sverige skulle vara en federation skulle krävas konstitutionell reglerad självbestämmanderätt och lagstiftningsmakt. (Petersson, 2004:8)

Winston Churchill sade redan i ett tal från år 1946 att det var av stor vikt att snarast skapa ett "United states of Europe". (Petersson, 2004:28) En av dem som i framtiden önskar se EU som en federation¹⁰ är bland andra Joschka Fischer, Tysklands före detta utrikesminister, som menar att det slutgiltiga skedet i europeiseringsprocessen är att just omskapa EU till en renodlad federation. Fischer menar dock att närmare samarbete inte automatiskt leder till skapandet av en federation utan är enbart ett uttryck för långt gången intergovernmentalism. Det är istället skapandet av en europeisk konstitution som utgör början på EU som en federation. (Petersson, 2004:29)

I diskursen om hur EU kan komma att bli en renodlad federation á la USA eller Tyskland spår Karlsson att det knappast är ett alternativ. Han menar att EU endast är tänkbar som en framtida federation om rikligt med spelrum ges åt medlemsstaternas särdrag. Då antar EU formen av "en ofullbordad förbundsstat" istället för en renodlad förbundsstat eller federation. Vidare skriver Karlsson att en europeisk förbundsstat är ett "dödfött projekt", vilket han menar beror på att det inte finns något samband mellan europeisk kultur, historia eller politik. Detta tillsammans med en brist på en europeisk identitet menar Karlsson gör att en europeisk stat står som ett icke-troligt scenario i framtiden. (Karlsson, 2004:77f)

Sentida debatt i Europa om EU som federation innebär en förstärkning av de övernationella inslagen inom EU, det vill säga stärka den centrala makten i förhållande till staterna. Det kan i en svensk kontext ses som något förvirrande då debatten i Sverige ofta rör sig kring decentralisering, detta då Sverige från början är ett centralstyrt land. (Pettersson, 2004:31)

Efter upplösningen av Jugoslavien och Sovjetunionen har det skett en ökning av krav på självbestämmande hos många folkgrupper i Europa. Vissa menar att detta är allvarligt då det ofta finns krav på etnisk renhet och om antalet nationer alltjämt växer kan det bli svårare att lösa konflikter i vad som utpekats leda till en "fragmenterad världsordning". Som lösning förordas federalism enligt förbundsstatsmodell. Detta då denna kan garantera territoriellt självbestämmande för olika minoriteter inom ramen för förbundsstaten. Federalism antas med andra ord kunna hålla samman mångkulturella samhällen. (Petersson, 2004:35)

¹⁰ För att ytterligare bringa ljus över vad som åsyftas med federation i denna uppsats hänvisas till vad Tallberg (2004) menar att EU skulle behöva genomgå förändringar för att kunna räknas som federation. EU skulle då behöva en konstitution som gör klart vilken nivå som ska bestämma över vad och där självständiga enheter delar gemensamma institutioner på olika kompetensområden. För att EU skulle gå mot en sådan utveckling krävs att EU inrättar ett parlament med två kamrar. Då skulle den ena kammaren låta representera medlemsländerna medan den andra skulle representera de europeiska medborgarna. Kommissionen poneras vara "regering". För den regionala utvecklingen skulle detta betyda att regionerna skulle bli autonoma. (Tallberg, 2004:209)

Petersson pekar dock på att det är viktigt att ha förstått att federalism inte bara är en lösning på alla problem utan också i sig kan skapa problem. Detta då spänningar kan uppstå mellan olika territoriella nivåerna, (Petersson, 2004:90)

2.2 Europeiseringsprocessen

"Europeanization is defined as the increasing degree to which the regions are influenced by, and involved in, developments going on outside their home country but within the EU (Dosenrode, 1997)". (Dosenrode-Lynge et al., 2004:2)

Dosenrode-Lynge et al. (2004) definierar tre aspekter av europeiseringen¹¹: passiv, mental och aktiv. Den passiva aspekten utmärks av att regionerna förhåller sig till och agerar efter EU-lagstiftning. Den mentala aspekten är desto svårare att definiera då den åsyftar något ogreppbart. Vad som Dosenrode-Lynge et al. menar är att denna aspekt refererar till ett tankesätt och en medvetenhet om Europa och EU, en omställning från att tänka i banor kring nationalstaten till det utanför denna, det vill säga Europa. Den mentala tankekartan ritas med andra ord om. Den mentala aspekten ses vidare som ett förstadium till den aktiva aspekten som till skillnad mot den mentala karaktäriseras av en mer målorienterad medvetenhet. Detta resulterar i ett aktivt deltagande i samarbeten med andra regioner som inte tillhör samma land. Motivet för att göra detta är att regionen i fråga vill säkra tillgång till resurser och minska beroendet till staten. (Dosenrode-Lynge et al., 2004:3)

Europeisering och regionalisering har haft ett starkt samband. Den *mentala* aspekten av europeiseringen kan ses i och med den snabba ökningen av svenska Brysselkontor under 1990-talet, vilken visar tydligt hur de svenska subnationella politikerna och tjänstemännen började betrakta EU på ett mer medvetet vis. (Dosenrode-Lynge et al., 2004:86)

Sverige har adapterat sig till strukturen för att kunna söka strukturfondsmedel vilket Dosenrode-Lynge et al. framhåller som en sorts *passiv* europeisering. EU:s regionala policys fokuserar på underutvecklade regioner. De fattigare regionerna "får" därmed mer medel från EU. Det är dock inom dessa regioner som EU-skepticismen är som störst, vilket kan ses som aningen paradoxalt. (Dosenrode-Lynge et al., 2004:86-87)

¹¹ I denna uppsats använder jag begreppet europeisering och europeiseringsprocess definierat enligt Dosenrode. (Se ovan inledning till kapitel 2.2) Jag skulle även kunna använda begreppet EU-integration därför väljer jag att likställa och inrymma detta begrepp med europeisering.

De tre aspekterna av europeiseringsprocessen som Dosenrode-Lynge et al. beskriver sammanfaller väl med vad som kommit att refereras som europeiseringsprocessens tre spår, det vill säga tre olika styrningsrelationer; påverkan (top-down), anpassning (bottom-up) och nätverk.

Spåret *påverkan* redogör för hur subnationella aktörer påverkar EU:s beslut. Enligt detta spår kan de subnationella aktörerna inverka på EU:s policyprocesser genom att utnyttja de möjligheter och kanaler som finns för att påverka, antingen enskilt eller genom nationella organisationer såsom SKL. Detta för att främja sina egna intressen. Spåret motsvarar Dosenrode-Lynge et al:s aktiva aspekt. Motsatsen *Anpassning* handlar om hur styrning uppifrån ser till att de subnationella nivåerna implementerar EU:s lagar och regler. De subnationella aktörerna är med andra ord istället mottagare av styrning. Detta motsvarar Dosenrode-Lynge et al:s passiva aspekt. *Nätverksspåret* å sin sida refererar till olika typer av subnationella nätverk som samarbetar över nationsgränserna, genom så kallade transnationella nätverk. Detta spår och styrningsrelation brukar det talas om i samband med mjukstyrning. Mjukstyrning kan beskrivas som en mer kvalificerad form av ”informationsstyrning. Denna form av styrning kan ske genom till exempelvis så kallad ”peer review”.¹² (Montin i Tallberg och von Bergamann Winberg, 2010:133ff) Spåret nätverk motsvarar Dosenrode-Lynge et al:s mentala aspekt.

De tre ovan genomgångna styrningsrelationen hänger även samman med de två olika typerna av MLG Typ 1 och Typ 2. (Montin i Tallberg och von Bergamann Winberg, 2010:133ff) Vidare förklaring av de två olika typerna kommer i nästkommande avsnitt.

2.3 Multi-level governance

“One of the clearest examples of the problems associated with academic boundaries is the traditional separation between domestic and international politics. A critique of this false dichotomy forms a central component of the notion of multi-level governance (Marks et al. 1996: 346-7) and has more generally been accepted in the academic approaches to the understanding the European Union (EU).” (Bache och Flanders, 2004:1)

¹² ”Peer review” innebär att till exempel ett EU-projekt utses som intressant för andra medlemsländer i EU. Projektets resultat presenteras därefter för medlemsländerna vilka får komma med reflektioner, omdömen och frågor. (Montin i Tallberg och von Bergamann-Winberg, 2010:138)

Begreppet multi-level governance (MLG), på svenska benämnt "flernivåstyrelse", användes från början av forskningsvärlden som ett begrepp för att förstå policyprocessen inom EU. MLG kan dock härledas från teorier som tar fasta och söker att förklara europeiseringsprocessen inom EU, det vill säga teorier om internationella relationer (IR). Till denna teorifamilj brukar neofunctionalism och intergovernmentalism räknas. Medan intergovernmentalismen betonar statens roll som "gatekeeper" för att kunna mota oönskad integration menar istället neofunctionalismen att staten knappast kan inta en sådan roll då den är inordnad i ett system där supranationella intressen formar integrationen. (Bache och Flanders, 2004:2f) Därmed antas staten förlora makt, först och främst till Kommissionen. Statens glansdagar som största maktfaktor menas därmed vara förbi. Detta styrks i och med MLG:s intåg inom forskningsvärlden. (Bache och Flanders, 2004:113) MLG blev ett nytt sätt att betrakta EU på, det vill säga som ett politiskt system där även den subnationella nivån ansågs ha inverkan på policyprocessen inom EU. Begreppet innebar ett nytt tankesätt och var som sina föregångare inte bara en förklaring till integrationsprocessen. (Bache och Flanders, 2004:2f)

Gary Marks (1992) blev den förste att använda begreppet år 1992 och myntade begreppet då han använde MLG för att förklara EU:s utveckling efter strukturfondsreformen från år 1988.¹³ Marks definierade MLG som "a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers." (Marks i Bache och Flanders, 2004:3) Sedermera kom Marks att vidareutveckla begreppet genom att hävda att MLG visar hur "supranational, national, regional, and local governments are enmeshed in territorially overarching policy networks". (Marks i Bache och Flinders 2004:3).

Det är omtvistat huruvida MLG ska ses som ett begrepp eller som en teoribildning. MLG används därmed på en rad olika sätt och i olika sammanhang. (Bache och Flinders, 2004:195) I denna uppsats används MLG som teoribildning. Detta på grund av den som *teori* ämnar beskriva och analysera de komplexa relationer som samhällets institutioner ställs inför, både mellan olika regeringar men också mellan supranationell (EU), nationell (regering) och subnationell (region/kommun) nivå. Därmed blir det tydligt hur MLG inbegriper både

¹³ År 1988 genomgick EU:s sammanhållningspolitik stora reformer då medlen fördubblades och partnerskapsprincipen infördes. De nya medlemmarna; Spanien, Portugal, Grekland och Irland var "fattiga" i jämförelse med många av de andra medlemmarna vilket ökade anslagen. Medlen var tänkta att administreras effektivt och därför infördes kravet att medlen skulle handhas av regioner. Inom varje region skulle sedan ett partnerskap mellan nationella, subnationella och supranationella (kommissionen) aktörer. Detta gjorde att vetenskapen behövde ett begrepp för kunna analysera denna nya typ av styrning. (Gidlund och Jerneck, 2001:33f)

horisontella och vertikala dimensioner. I detta, går att urskilja skillnaden mellan MLG och ”governance” då det förstnämnda ser till samverkan och ett beroendeförhållande mellan olika offentliga nivåer (governments) med EU som gemensam nämnare medan governance istället betonar ett ökat beroende och samverkan mellan offentliga aktörer och icke-offentliga aktörer på alla nivåer (nätverksstyrning). (Marks i Bache och Flinders 2004:3)

Vad Bache och Flinders (2004) framhåller inom teorin för MLG är att om styrningen sprids mellan olika verksamhetsområde¹⁴ blir styrningen mer effektiv då de olika nivåerna bättre kan fånga upp de problem som kan tänkas finnas, till skillnad emot om staten besatt all makt. (Bache och Flinders, 2004:16) MLG innebär med andra ord att fler har kommit att dela på makten och beslutsfattandet. I och med Sveriges inträde i EU har staten inte i samma utsträckning maktmonopol, utan delar istället makten med EU:s institutioner. För de subnationella nivåerna innebär det att staten är en bland flera aktörer att bedriva påverkansarbete emot. (Hooghe och Marks, 2000:16)

MLG brukar delas upp i olika två olika typer, Typ 1 och Typ 2. Bache och Flinders (2004) menar att den första typen har federalistiska förtecken då makten delas mellan olika governments på olika nivåer. Det som främst skiljer federalism och Typ 1 ligger dock i att typ 1 inte begränsas till nationalstatens territorium. (Bache och Flinders, 2004:17) Typ 1 innebär mer specifikt att styrning och påverkan som sker vertikalt och är hierarkisk i sin karaktär. (Stegmann Mccallion 2007:335ff) Typ 1 anses inom forskarvärlden vara den vanligast förekommande typen. (Berg och Lindahl, 2007:6ff) Desto ovanligare är Typ 2 som förekommer i form av påverkansarbete genom intresseorganisationer och nätverk. (Berg och Lindahl, 2007:6ff) Då typ 2 bygger på partnerskap och nätverk som sker på ett mer obundet vis beskrivs Typ 2 som horisontell i sin karaktär. Stegmann Mccallion menar att Sverige stegvis i och med regionaliseringsprocessen håller på att utveckla Typ 2 och att teorin om multi-level governance kan hjälpa oss att förstå den regionala nivåns roll i Sverige.

MLG har fått kritik på en rad punkter inom forskningsvärlden. Andrew Jordan (2001b:201) har identifierat sju huvudkritiker riktade mot MLG relaterat till EU; 1. MLG är en blandning av redan existerande teorier och inte en helt ny teori. 2. MLG är en en beskrivning av hur EU

¹⁴ Bache och Flinders använder ordet ”jurisdiction” vilket på svenska betyder rättskipningsområde. Då jag anser att den svenska översättningen inte fungerar korrekt eftersom rättskipningsområde för tankar till domstolsväsendet tolkar jag Bache och Flinders begrepp som ett ”kompetensområde”, det vill säga en aktör har befogenhet att styra inom ett visst kompetensområde. På detta sätt har även Wässing resonerat. Se hans masteruppsats ”Flernivåstyrning i praktiken” från år 2010.

fungerar och inte en teori. 3. MLG överdriver de subnationella aktörernas autonomi. 4. MLG innebär ”top-down” för de subnationella aktörerna. 5. MLG fokuserar för starkt på subnationella aktörer. 6. MLG misstar tecknen på subnationell mobilisering på den europeiska arenan som bevis för inflytande. 7. MLG förminskar den internationella arenans betydelse. (George i Bache och Flanders, 2004:107)

Den kanske största kritiken mot MLG framförs dock av Pierre och Peters i Bache och Flinders (2004). Pierre och Peters menar att MLG försvårar demokratisk legitimitet då en komplex struktur av aktörer som samarbetar genom nätverk försvårar ansvarsutkrävande och kan i och med det minska trovärdigheten och undergräva demokratin. (Peters och Pierre i Bache och Flinders, 2004:85) I anslutning till denna kritik kan europeiseringsprocessens tre spår härledas. Särskilt nätverksspåret som går att finna i MLG Typ 2 tillsammans med spåret för påverkan. Med andra ord kan även dessa två spår påtalas för ovanstående kritik.

Då MLG Typ 2 fokuserar på påverkan, enskilt eller genom nätverk, och då de regionala Brysselkontoren enligt Berg och Lindahl är den subnationella nivåns viktigaste kanal för *påverkan* på EU:s policyprocess kommer vi nu gå från den mer allmänna diskussionen om MLG och regioner ner till ett specifikt fenomen inom detta fält, nämligen den regionala representationen i Bryssel.

2.4 Regional representation

”När kommuner och regioner öppnar egna ”ambassader” i Bryssel markeras därmed ett stort symboliskt steg in i den post-westfaliska eran för det europeiska statssystemet.”

(Gidlund och Jerneck, 2001:56)

Gidlund och Jerneck benämner vad som i denna uppsats kallas för Brysselkontor som Regionkontor.¹⁵ Dessa kontor beskrivs som administrativa enheter som har till uppgift att representera regioner och kommuner i EU. (Gidlund och Jerneck, 2001:58) Vad som lyfts fram som främsta orsaker till varför subnationell representation kom att öka kraftigt under 1980- och 1990-talet är dels Kommissionens partnerskapsprincip (Gidlund och Jerneck, 2001:64) och dels regionaliseringsprocessen. Det föreligger med andra ord ett starkt samband mellan antalet Brysselkontor och ökningen av den regionala autonomi i medlemsländerna.

¹⁵ Gidlund och Jerneck (2001) benämner de administrativa enheter i Bryssel som representerar regioner och kommuner för *Regionkontor*, även fast de *också* representerar kommuner. Jag anser att det skulle vara förbryllande i denna uppsats att använda begreppet Regionkontor. Därför väljer jag att använda begreppet Brysselkontor.

(Gidlund och Jerneck, 2001:148) Detta samtidigt som de subnationella nivåerna började upptäcka att lösningar på problem gick att finna genom samarbete eller genom att påverka EU istället för att gå till den egna nationella nivån. Det började betraktas som en stor möjlighet att vara i Bryssel. (Gidlund och Jerneck, 2001:148)

Regionernas Brysselkontor har på senare år kommit att bli allt viktigare menar Petersson. Detta då Regionkommittén inte kommit att få den maktställning som regionerna hoppats på och i skrivande stund, år 2012, enbart har rådgivande makt (det vill säga ej någon beslutsmakt). De viktiga aktörerna är således Kommissionens, medlemsstaternas regeringar och i viss mån Parlamentet. (Petersson, 2004:77)

Berg och Lindahl menar att Brysselkontoren är den subnationella nivåns viktigaste kanal för påverkan på EU:s policyprocess. Dock betonas att då många svenska Brysselkontor representerar båda flera aktörer och nivåer är det att se som problematiskt ur ett makt- och demokratiperspektiv. Detta på grund av att då ett kontor inte representerar *en* politiskt folkvald församling riskerar ansvarsutkrävandet försvåras och därmed kan legitimiteten minska. Berg och Lindahl menar vidare att Ansvarskommitténs förslag om större och ett mindre antal regioner med ansvar för går igenom kan en sådan utveckling göra att staten förlorar makt till EU då det kan försvåra för den svenska staten att driva en enhetlig linje om de svenska regionerna väljer att alltid gå sin egen linje. (Berg och Lindahl, 2007:6f)

Gidlund och Jerneck kopplar ett scenario av kraftigt ökad regional autonomi till ett framtida EU med federala förtecken men betonar även att finns diskussioner om huruvida de nationella politiska institutionernas ställning istället bör stärkas inom EU. (Gidlund och Jerneck 2001:5f)

Det framhålls dock att de svenska Brysselkontoren och dess subnationella uppdragsgivare inte haft som syfte med Brysselkontoren att utöva politiskt påverkansarbete. Gidlund och Jerneck menar att jakten på projektmedel var det primära syftet med de svenska Brysselkontoren på 1990-talet. (Gidlund och Jerneck, 2001:108f) Enligt Mathisen är det utmärkande för de nordiska Brysselkontoren att de först och främst ska tillse "hemmaregionen" med information samtidigt som kontoren skall fungera som projektförmedlare. (Lein-Mathisen i Dosenrode-Lyng et al., 2004:100)

Gidlund och Jerneck gör en uppdelning mellan intern och extern legitimitet. Intern legitimitet relateras till de egna medborgarna och den egna byråkratin, det vill säga Brysselkontorets

”right to govern”. Extern legitimitet kopplas istället till förhandlingar och bytesrelationer till andra aktörer i Bryssel. (Gidlund och Jerneck, 2001:188ff)

Då det inom EU många gånger är tjänstemännen som spelar den avgörande rollen, inte minst när det gäller EU-kommissionens arbete, gäller därmed detsamma när det kommer till Brysselkontorens arbete. Det är med andra ord tjänstemännen som agerar företrädare för hemma-territoriet. (Gidlund och Jerneck, 2001:102)

Gidlund och Jerneck har delat in olika Brysselkontoren i olika modeller¹⁶; Förvaltningsmodellen, Entreprenörsmodellen och Den federativa modellen.

Utmärkande för Förvaltningsmodellen är att kontoren är helt integrerade i en demokratiskt styrd organisation. I den mest rena varianten företräder ett Brysselkontor en region eller en kommun, det vill säga, ett kontor, en huvudman. Kontoren ingår därmed i hemmaförvaltningen, men den mest uppenbara skillnaden är det geografiska avståndet. Gidlund och Jerneck menar att avståndet tenderar att ge kontoret mer institutionell autonomi än övriga förvaltningar. Om uppdraget är diffust kan konsekvensen av detta dock bli att kontorets demokratiska legitimitet blir svag. (Gidlund och Jerneck, 2001:72ff)

Framträdande för kontor som faller under kategorin Entreprenörsmodellen är att dessa arbetar på kommersiell uppdragsbas med professionella lobbyister i staben. Ansvaret ligger i första hand hos lobbyisten. Uppdragsgivarna har begränsad insyn i hur medlen används. Dessa kontor arbetar oftast med en tydlig projektorientering och har i huvudsak kontakt med tjänstemännen i den uppdragsgivande organisationen. (Gidlund och Jerneck, 2001:75ff)

Den federativa modellen beskrivs av Gidlund och Jerneck som en modell där icke-kommersiella Brysselkontor har flera uppdragsgivare, och bland dessa kan även privata aktörer förekomma. Brysselkontor som kan placeras inom denna modell brukar karaktäriseras av en komplex styrsituation varför gemensamma intressen ibland kan vara svåra att formulera. Vidare delas den federativa modellen in i två grupper. Den ena gruppen består uppdragsgivarna av enbart offentliga aktörer medan den andra gruppen består av både offentliga och privata aktörer. (Gidlund och Jerneck, 2001:77ff)

Vidare delar Gidlund och Jerneck upp Brysselkontoren enligt olika utvecklingsfaser. Dessa faser utgörs av: initierig, expansionsfas, mognadsfas, omstrukturering. Initiering inträder den

¹⁶ Modellerna avser inte bara svenska Brysselkontor utan refererar till alla EU-medlemmars Brysselkontor.

inledande perioden då mål formuleras och kontoret börjar länka sig till olika organisationer. Expansionsfasen utmärks av nyrekryteringar av experter och utvidgning av arbetsuppgifter och investeringar i olika nätverk. Sedan inträder mognadsfasen då funktioner och nätverk är stabila. Slutligen inleds omstruktureringsfasen då det sker en omprövning av verksamheten. (Gidlund och Jerneck, 2001:58f)

2.5 Analysmodell

Nedan beskriven analysmodell harmonierar med denna studies frågeställning och underfrågor. I analysmodellen kopplas ett antal teman till varje underfråga. Dessa teman är teoretiskt härledda framförallt utifrån MLG men knyter även an till Gidlund och Jernecks material. Gidlund och Jernecks material används för att studien skall uppnå jämförbarhet med hur det var vid början av 1990-talet. Gidlund och Jernecks material används med andra ord för att empiriskt kunna jämföra läget då; runt början av 1990-talet och nu; runt år 2012. De teoretiska utgångspunkterna i kapitel 2 används sedan för att förklara funna skillnader och likheter.

Denna studie utgår från ett likartat teoretiskt perspektiv som Gidlund och Jerneck använt i sin bok men i denna studie använts det mer utpräglad, det vill säga denna studie innehåller ett teoretiskt kapitel (se kapitel 2) där teorin bakom denna studie går igenom explicit. Något sådant kapitel innehåller inte Gidlund och Jernecks bok.¹⁷

1. Varför Brysselkontor?

Frågan besvaras utefter tre teman: kontext, syfte och legitimitet. Frågan avser att förklara varför de svenska regionala aktörerna vill vara på plats i Bryssel och vad syftet med det är samt vilken legitimitet Brysselkontoret åtnjuter. Inom denna fråga är det intressant att ta reda på om de intervjuade upplever att syftet är detsamma som för ett decennium sedan. Då kontexten kan antas vara relativt annorlunda efter drygt tio år blir det extra intressant att ta reda på vad som legitimerar att ha ett Brysselkontor.

¹⁷ Gidlund och Jernecks bok "Komplex flernivådemokrati: Regional lobbying i Bryssel" från 2001 är uppdelad efter fem kapitel: 1. Den europeiska regionalpolitiken, 2. Regionala aktörer på den europeiska scenen, 3. Gränsöverskridande demokratisk legitimitet, 4. Det regionala inflytandet, 5. Regional lobbying som demokratisk anomali? Denna studies frågeställningar och teman följer inte strukturen i boken utan har arbetats om för att passa denna studien. (För originaltext se Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001). *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi)

2. Vilka är aktörerna?

Denna fråga avser att ringa in vilka som är involverade i Brysselkontorets förehavanden. Teman såsom vilken typ av Brysselkontor de svenska regionala kontoren idag kan räknas som är extra intressant då båda Västra Götalandsregionen och Region Skåne valt att öppna helt egna Brysselkontor samtidigt som de båda regioner har hanterat samarbetet med West Sweden respektive Sydsam på olika sätt. Under denna fråga kommer även medlemskap i olika intresseorganisationer och nätverk att diskuteras och vilka som är uppdragsgivare samt målgrupp.

3. Hur arbetar Brysselkontoren?

Denna fråga besvaras med hjälp av ett stort antal teman, rörande påverkansarbete, olika svårigheter som de intervjuade kan ställas inför, hur informationsinhämtning sker och hur prioriteringar görs samt arbetssätt gentemot olika EU-institutioner men också gentemot hemmaförvaltningen/politiken.

4. Vilken är Brysselkontorens roll ur ett MLG-perspektiv?

Den sista frågan avser att gå djupare in i analysen kring Brysselkontor och vad de egentligen ger uttryck för ur ett flernivåstyrningsperspektiv. Detta kommer att studeras genom att frågor som handlar om Brysselkontoret och regionens relation till staten och den svenska representationen i Bryssel. Vidare kommer denna fråga behandla frågor om by-passing, aktuell diskurs om regionalpolitiken, ”Regioneras Europa”, subsidiaritet och maktförskjutningar samt om EU kommer att federaliseras eller ej.

2.5.1 Analysschema

Frågeställning	Tema	Förändring
Varför Brysselkontor?	<ul style="list-style-type: none">• <i>Kontext</i>• <i>Syfte</i>• <i>Legitimitet</i>	
Vilka är aktörerna?	<ul style="list-style-type: none">• <i>Typ av Brysselkontor/modell</i>• <i>Målgrupp</i>• <i>Intresseorganisationer/nätverk</i>• <i>Länkning</i>	

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indirekta/direkta kontakter</i> 	
<p><i>Hur arbetar Brysselkontoren?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Förebilder</i> • <i>Intresseprofil</i> • <i>Funktion</i> • <i>Framtid</i> • <i>Down stream</i> • <i>Up-stream</i> • <i>Framgångsdilemmat</i> • <i>Samarbetsdilemmat</i> • <i>Information</i> • <i>"Hemmaförankring"/Uppdragsgivare</i> • <i>Utvärdering</i> 	
<p><i>Vilken är Brysselkontorens roll ur ett MLG-perspektiv?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Relation till staten/regeringen</i> • <i>By-passing</i> • <i>Subsidiaritetsprincipen</i> • <i>Regionaliseringsprocessen</i> • <i>"Regionernas Europa"</i> • <i>Europeiseringsprocessen</i> • <i>Federalisering</i> 	

Då över ett decennium har gått sedan Gidlund och Jernecks studie av de svenska Brysselkontoren är avsikten med analys-schemat att på ett tydligt sätt visa på vad som hänt sedan dess, det vill säga ta reda på om/hur Brysselkontoret förändrats utifrån utvalda teman baserade på Gidlund och Jernecks studie.

Analys-schemat är relaterat till de två tänkbara utvecklingslinjerna; Brysselkontoret är fortfarande en serviceorganisation som fokuserar på projektförmedling eller Brysselkontoret har utvecklats till att inneha en politiserande roll genom att arbeta aktivt med politiskt påverkansarbete. *Hur* är då analys-schemat kopplat till utvecklingslinjerna? Temana är indelade i grupper vilka utgör studiens underfrågor. Dessa underfrågor och dess teman

fungerar som jämförelsepunkter för förändring. Det är genom dessa teman som utvecklingen ska förklaras. Dessa teman är baserade på Gidlund och Jernecks studie, som fungerar som utgångspunkt för att kunna jämföra. I den högra kolumnen kommer nyckelord/nyckelmeningar att anges som förklarar vilken förändring som förekommit (detta görs i kapitel 4.5).

Om resultaten påvisar att den första utvecklingslinjen ”Brysselkontoret är fortfarande en serviceorganisation som fokuserar på projektförmedling” verkar gälla då har de intervjuade till exempel uppgett att de mestadels arbetar med fondansökningsförfarande, att det känner en press att visa på Brysselkontorets nytta genom hur mycket medel de ”drar hem” i form av projektmedel och så vidare.

Om resultaten påvisar att den andra utvecklingslinjen ”Brysselkontoret har utvecklats till att inneha en politiserande roll genom att arbeta aktivt med politiskt påverkansarbete” verkar gälla då har de intervjuade till exempel uppgett att de mestadels arbetar med påverkansarbete riktat emot Kommissionen, by-passing är institutionaliserat och så vidare.

Om en förändring inträffat på en majoritet av teman talar det för den utvecklingslinje som säger att Brysselkontoret har utvecklats till att arbeta aktivt med politiskt påverkansarbete. Om en förändring inte skett på en majoritet av teman talar det för att Brysselkontoret fortfarande är en projektförmedlare. Analysformatet är tänkt att bilda ett helhetsintryck för att vidare kunna uppfylla det övergripande syftet med den här studien, vilket är att beskriva och ge några förklaringar till utvecklingen av de svenska regionerna som europeiska aktörer med fokus på deras Brysselkontor som kanal till EU. Detta skall göras med hjälp av analysformatets teman med fokus på den fjärde underfrågan. Den övergripande frågeställningen; Hur har regionernas Brysselkontor utvecklats det senaste decenniet och vad kan förklara denna utveckling? kan med andra ord besvaras med hjälp av analysmodellens teman och studiens underfrågor.

3 Metod

Undersökningens syfte har bestämt valet av metod. För att uppnå studiens syfte behövs en metod av kvalitativ art då det är de intervjuades tankar och erfarenheter som utgör den stora delen av materialet. (Trost 2005:23) Det är den intervjuades föreställningsvärld om regionens och Brysselkontorens arbete gentemot EU som med hjälp av metod och teoretiska utgångspunkter ger stöd för tolkning. Övrigt material såsom policydokument utgör komplementärt material.

3.1 Val av metod

För att kunna besvara min frågeställning har jag utfört intervjuer med tjänstemän som arbetar internationellt i Västra Götalandsregionen och Region Skåne och som har nyckelpositioner vad gäller Brysselkontorens arbete. Studien tar en kvalitativ ansats vilket lämpar sig bäst då jag hoppas erhålla djupare insikt i utvecklingen av de svenska regionerna som europeiska aktörer med fokus på deras Brysselkontor som kanal till EU.

Bakgrundsinformation och faktainsamling har inhämtats från regionala policydokument, handlingsplaner och strategidokument rörandes det internationella arbetet. Detta för att få en översikt över hur det är tänkt att Brysselkontoren på de båda regionerna är tänkta att fungera men även för att få bredare förståelse för hur arbetet gentemot EU bedrivs.

Då uppsatsen ämnar beskriva och ge några förklaringar till Brysselkontorens utveckling (om en sådan skett) behövs en startpunkt. Denna startpunkt utgörs, som tidigare nämnts, av Gidlund och Jernecks studie som utkom 2001. Det skall dock poängteras att denna uppsats inte är av strikt longitudinell karaktär men en startpunkt behövs för att kunna bedöma utvecklingen.

3.2 Val av fall

Det är Region Skånes och Västra Götalandsregionens Brysselkontor¹⁸ som utgör denna studies fall. Region Skåne och Västra Götalandsregionen utgör i denna studie ett strategiskt urval. Det innebär att studiens avgränsning, det vill säga att enbart studera Region Skåne och Västra Götalandsregionens europeiska relationer med deras Brysselkontor som lins för detta arbete, grundar sig i antagandet att om dessa två regioner *inte* hunnit utveckla det jag ämnar studera har rimligtvis de två andra (Region Halland och Region Gotland) inte heller gjort

¹⁸ Region Skånes Brysselkontor heter "Skåne European Office" och Västra Götalandsregionens Brysselkontor benämns "Västra Götalandsregionens kontor i Bryssel". I dagligt tal ter sig dessa benämnas "Brysselkontor".

det.¹⁹ Till detta hör den avgörande aspekten att av de 4 permanenta svenska regionerna är det endast två som har *egna* kontor i Bryssel, så kallade ”Brysselkontor”. Det är Region Skåne och Västra Götalandsregionen, med andra ord utgör denna studies fall en totalundersökning.²⁰

Det skall dock poängteras att studiens strategiska urval kan betecknas som ett kritiskt urval som faller under teorin för gynnsamma omständigheter”, även kallat ”most likely cases”. De valda fallen har i och med det hämtats från en gynnsam kontext, vilket stämmer överens med vad Harry Eckstein ansåg vad en ”gynnsam omständighet” eller ”most likely cases”. (Esaiasson 2007:183ff) Det är med andra ord hög sannolikhet att de svenska regionernas relationer till EU utvecklats, om inte så kan det antas att det inte har inträffat i de mindre sannolika faller heller.

Jag har valt att studera både Region Skåne och Västra Götalandsregionen och inte bara en av regionerna. Detta för att jag vill uppnå en så bred bild som möjligt. Med andra ord har jag gjort ett ”totalurval” av de regioner som funnits längst. En ytterligare anledning, kanske den främsta, till varför jag valt *både* Region Skåne och Västra Götalandsregionen är för att det ger möjligheten att jämföra, *om* skillnader finns.

3.3 Val av intervjupersoner och insamling av empiri

Urvalsgruppen av intervjupersoner har undersökningens kontext avgjort, det vill säga de tjänstemän som har bäst inblick i det jag ämnar studera har valts ut som intervjupersoner. Jag har valt att enbart intervjua tjänstemän och inte politiker. Detta då det inom EU många gånger är tjänstemännen som spelar den avgörande rollen, inte minst när det gäller EU-kommissionens arbete, därmed gäller detsamma när det kommer till Brysselkontorens arbete. Det är med andra ord tjänstemännen som agerar företrädare för hemmaterritoriet. (Gidlund

¹⁹ Sedan januari 2011 finns fyra permanenta regioner: Region Gotland, Region Halland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen. De två förstnämnda bildades 2010 och det kan därmed antas att dessa inte hunnit utveckla de relationer jag ämnar studera då de ej heller innehar egna Brysselkontor. Därmed kommer jag att fokusera på Region Skåne och Västra Götalandsregionen eftersom dessa funnits längst sedan år 1997 respektive 1999 och har därför troligtvis hunnit utveckla sina relationer till EU. Med andra ord, om inte Region Skåne och Västra Götalandsregionen hunnit utveckla sina relationer har rimligen inte de två andra heller gjort det. Slutsatsen av detta resonemang är att då det i denna studie refereras till ”svenska regioner” är det i realiteten de två större permanenta regionerna Region Skåne och Västra Götalandsregionen som denna studie avgränsas till att enbart handla om.

²⁰ I Bryssel finns 11 svenska kontor som vanligtvis benämns ”regionkontor”, vilket kan anses förvirrande då det endast finns 4 permanenta regioner i Sverige i nuläget. Detta beror på att dessa 11 ”regionkontor” i egentlig mening inte företräder permanenta regioner utan dessa företräder allt ifrån en stad, såsom ”City of Malmö EU Office” eller flera regionförbund, såsom ”Central Sweden”. Varför till exempel SKL väljer att benämna dessa kontor som ”regionkontor” kan antas grunda sig i att det är så de subnationella kontoren i dagligt tal kallas i Bryssel, så kallade ”regional offices”.

och Jerneck, 2001:102) Till följd därav anser jag det mer lämpligt att intervjua enbart tjänstemän.

Till en början valdes 4 personer ut, två från respektive region varav den ena stationerad på Brysselkontoret och den andra på hemmaförvaltningen som är närmast länkad till Brysselkontoret. Dessa personer bedömdes enligt deras poster vara nyckelpersoner i arbetet med Brysselkontoren. Dessa personer bedömdes kunna ge de mest trovärdiga berättelserna om vad som sker. Tanken var att använda mig av så kallad ”snow ball effect” vilket innebär att om de intervjuas kom att hänvisa till andra personer med bättre inblick i det som intervjun rörde hade jag inkluderat även dessa personer i studien. Detta skedde dock inte och därmed genomfördes sammantaget 4 intervjuer varefter mättnad uppnåddes. Det vill säga, inget nytt framkom efter den 4:e intervjun och jag blev heller inte ”slussad vidare” till att intervjua fler/andra personer i enlighet med snow ball effekten.

Dessa personer intervjuades:

Filippa Arvas Olsson, chef Skåne European Office, Region Skåne

Per-Olof Persson, chef Interregionalt arbete, Region Skåne

Magnus Engelbrektsson, chef Internationell samordning, Västra Götalandsregionen

Olle Jonäng, ansvarig Västra Götalandsregionens Brysselkontor, Västra Götalandsregionen

Insamlingen av empiri har skett genom semistrukturerade intervjuer. Intervjuerna med de utvalda tjänstemännen på Region Skåne och Västra Götalandsregionen har därmed skett med hjälp av en på förhand utformad intervjuguide²¹, det vill säga ett på förhand antal uttänkta och nedskrivna frågor. Intervjuguiden fungerade som en ”guide” och intervjuaren har haft utrymme att frånga formuläret då den intervjuades utsagor väckt följdfrågor. Frågorna i intervjuguiden ställs efter samma ordningsföljd men efter vad som framkommer under intervjun kan vissa frågor uteslutas och andra tillkomma. Detta förfarande är gynnsamt för att på ett systematiskt vis täcka in uppsatsens teori samtidigt som metoden inbjuder till nya infallsvinklar. (Bryman 2008:438ff)

²¹ Se bilaga 2

Vald metod är passande för denna studie då intervjuprocessen avsåg att avslutas då det inte framkom något nytt efter den 4:e intervjun. För att kunna utläsa detta har intervjuerna utgått från en likartad mall, det vill säga intervjuguide.

Jag har analyserat det insamlade materialet efter analyschemat (se beskrivning i kapitel 2.5) Det förekommer att jag har redigerat vissa citat genom att ta bort utfyllnadsord som förekommer i talspråk.

Vad gäller anonymitet har jag bedömt att de frågor som ställts ej är kontroversiella varför de intervjuade fått välja om de velat vara anonyma eller ej. Samtliga har valt att inte vara det. Dock är det inte helt uteslutet att viss bias kan förekomma då de intervjuade inte är anonyma.

Det primära syftet har inte varit att jämföra resultaten mellan de två fallen men då studien utgörs av två fall inbjuder metoden ändå till den möjligheten vid de tillfällen det känns givande. Därav har den flexibilitet som semi-strukturerade intervjuer inbjuder till varit att föredra.

Vad gäller det komplementära materialet har följande policydokument använts:

- Interregional samarbete. Riktlinjer. Regionstyrelsen 2004-06-10, § 115, RS/020370
- Policy för Region Skånes Internationella och interregionala samarbete, Regionfullmäktige 2009-09.22, § 100, 0900702
- Strategisk inriktning för internationellt och interregionala samarbete, Regionstyrelsen 2010-03-11, § 246, 1100406
- Internationell Policy för Västra Götaland, Regionfullmäktige 2009-02-03, § 8
- Internationell handlingsplan för Västra Götaland 2011-2012, Regionstyrelsen 2012-02-16
- Internationell handlingsplan för Västra Götaland 2012-2013

Material för att bedöma hur det var för ett drygt decennium sedan:

- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001). *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi

3.4 Tillförlitlighet och trovärdighet

Trost (2005) har legat till grund för nedan förda resonemang kring tillförlitlighet och trovärdighet.

Studiens tillförlitlighet handlar om hur standardiserad studien är så att den med enkelhet kan upprepas för att uppnå samma resultat. Denna studie bygger till stor del på de intervjuades tankar, erfarenheter och föreställningsvärld. Då människor kan omtolka, byta åsikt och revidera föreställningar är det inte säkert att de skulle uppge samma svar om exempelvis ett år. (Trost 2005:112) Då denna uppsats många gånger ger en ögonblicksbild av de intervjuades verklighet, en kontext som kan ändras är det extra viktigt att återge denna studies tillvägagångssätt för att tillförlitligheten inte ska anses obefintlig. (Se avsnitt 3.3) Jag har försökt att uppge på ett så noggrant vis som möjligt hur jag har gått tillväga, sedan är det upp till läsaren att bedöma om denna uppsats är tillförlitlig eller ej.

Studiens trovärdighet bedöms på basis av hur genomförda intervjuer och det komplementära materialet ger en trovärdig beskrivning av den faktiska utvecklingen, jämfört om jag använt andra källor. Då de personer jag intervjuat innehar ledande positioner för Brysselkontorens arbete anser jag att dessa personer och inga andra kan uppge de mest trovärdiga berättelserna för att uppfylla denna studies syfte.

Trovärdigheten hänger samman med studiens överförbarhet. Problemet är dock att detta förutsätter överförbarhet från urval till population. Det förutsätts att mottagarpopulationen är densamma mot avsändarpopulationen. Detta innebär att om framtida regioner utformas såsom Region Skåne och Västra Götalandsregionen kan resultaten måhända överföras till dessa nya i populationen men om de inte kommer att utformas som dessa är det ytterst tveksamt om så kan göras. De övriga två permanenta regioner som finns i Sverige, det vill säga Region Halland och Region Gotland kan inte antas gå samma öde tillmötes vad gäller egna Brysselkontor och arbete gentemot EU, detta på grund av dess andra förutsättningar såsom storlek och ekonomi. Trovärdigheten kan därmed bedömas först när populationen utökas. I nuläget är trovärdigheten hög då undersökningen utgör en totalundersökning. Det kan tyckas vilseledande att kalla denna studie för en totalundersökning då det finns fyra permanenta regioner men då endast två av dessa (som tidigare poängterat, de två största, Region Skåne och Västra Götalandsregionen) har Brysselkontor, vilka också är mina fall medför det att min studie blir en totalundersökning.

4 Empiri och Analys

4.1 Varför Brysselkontor?

4.1.1 Då

Vid tiden för Gidlund och Jernecks studie präglades den europeiska regionalpolitiken av diskussioner om den nya sammanhållningspolitiken och strukturfondernas budget som var större än aldrig förr samt om Regionkommittén, vilken hade inrättats några år tidigare. Trots regionalpolitisk optimism fanns vissa orosmoln vid horisonten i och med att de forna öststaterna skulle komma att bli EU-medlemmar inom de nästkommande åren. Det befarades att EU skulle komma att stå inför en regionalpolitisk maktförskjutning då transfereringar från de nya ”fattiga” medlemmarna antogs skulle minska medlen till de rikare regionerna. (Gidlund och Jerneck, 2001)

Då Sveriges inträde i EU förändrade villkoren för politisk makt och en maktförskjutning från den nationella nivån till den europeiska tog vid började det ses som en nödvändighet att ha tillgång till ett Brysselkontor för att kunna tillgodose subnationella intressen inom EU. (Gidlund och Jerneck, 2001:53) Från Sveriges sida inrättades de första Brysselkontoren genom West Sweden år 1992 och Sydsam år 1993. Detta skedde med andra ord under första hälften av 1990-talet då den *andra* vågen av regionala kontorsetableringar i Bryssel inträffade.²² Det fanns ett antal orsaker bakom den andra vågen. Den vilar på det positiva sambandet som föreligger mellan etableringar av regionkontor och regional autonomi. Vidare började subnationella aktörer vid denna tid att betrakta EU som en potential problemlösare. Många gånger verkade dock ambitionen vara att få del av strukturfondernas resurser. (Gidlund och Jerneck, 2001:65f)

Tillsammans med det faktum att förhandlingar, nätverk och alliansbyggande blev viktiga komponenter för att kunna utöva inflytande ansågs det än mer viktigt för de subnationella aktörerna att bilda, inneha eller vara medlem i ett Brysselkontor. Det avgörande skälet för att bilda ett Brysselkontor menar Gidlund och Jerneck var att utöva just inflytande över EU:s beslutsprocesser. Det blev under denna tidpunkt allt tydligare att detta inte gick att göra från Sverige då *”...tillträdet till processerna är rumsligt specifikt.”* (Gidlund och Jerneck,

²² Den första vågen inträffade i mitten på 1980-talet. Denna tog sin utgångspunkt i enhetsakten, den inre marknaden och Maastrichtfördraget. Regionalpolitik som ett instrument för utjämning mellan fattiga och rika regioner. (Gidlund och Jerneck, 2001:65)

2001:101) Således rättfärdigades de svenska Brysselkontoren med argumentet att för att kunna påverka måste de regionala aktörerna vara på plats. Detta trots att kontoren i realiteten mest arbetade med att försöka ”dra hem” strukturfondsmedel. (Gidlund och Jerneck, 2001:101f)

Vad gäller den interna legitimiteten framkommer i Gidlund och Jernecks studie att det varit ett problem inom West Sweden då huvudmännens intressen ofta varit motstridiga. Det uppgavs att det saknats en ”regional identifikation” varför Brysselkontorets arbete utsatts för problem. Gidlund och Jerneck menar att inre legitimitetsproblem generellt är Brysselkontorens akilleshäla. Desto mer tid som läggs på intern förankring desto mindre tid blir över för aktivt påverkansarbete i Bryssel. Därmed är det viktigt att rapporteringen ”hemåt” sker effektivt. (Gidlund och Jerneck, 2001:188ff)

I Gidlund och Jernecks studie framhålls att politiska strategier bortom det nationella territoriet som inte sköttes av nationen inte var allmänt accepterade. Detta trots att internationaliseringen och europeiseringen ökat omvärldsberoendet för de subnationella aktörerna. (Gidlund och Jerneck, 2001:71ff) Gidlund och Jerneck drar slutsatsen att graden av framgång för subnationella aktörers internationella insatser beror på förmågan till inre kraftsamling och politisk konsensus. Då subnationella insatser ofta möttes med stor skepsis, både av medborgarna och den egna byråkratin, blev frågan om Brysselkontorens legitimitet extra viktig. (Gidlund och Jerneck, 2001:72)

När det kommer till den externa legitimiteten betonas att framgångsrikt subnationellt påverkansarbete kan vara en produkt av att lobbyisten hade något i kunskapsväg att erbjuda i utbyte mot information och deltagande. Kompetens och trovärdighet föreföll vara a och o för att de subnationella lobbyaktörerna inom ett nätverk skulle kunna både skapa och upprätthålla legitimiteten. (Gidlund och Jerneck, 2001:188ff)

4.1.2 Nu

År 2012 präglas den europeiska regionalpolitiska diskursen främst av den ekonomiska krisen som drabbat Europa några år tidigare men också om den nya sammanhållningspolitiken som träder i kraft 2014. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson)

Innan år 2010 hade varken Region Skåne eller Västra Götalandsregionen egen personal stationerad i Bryssel utan då båda var medlemmar i Sydsam respektive West Sweden var det genom dessa kontor som Brysselarbetet kanaliserades. År 2010 hände dock något. Region

Skåne beslöt sig för att öppna ett eget kontor under eget namn. Detsamma beslutade sig Västra Götalandsregionen för att göra. Region Skåne valde emellertid att helt avsluta samarbetet med Sydsam som vid denna tid också lades ned.²³ Västra Götalandsregionen valde istället att fortsätta att vara medlem i West Sweden. Regionen öppnade eget kontor i deras lokaler och betalade hyra till West Sweden men innehade ändå kontor i eget namn. (Intervju, Persson, Engelbrektsson)

Persson menar att det var för svårt att hitta gemensamma frågor för huvudmännen vilket var ett av huvudskälen till missnöjet angående samarbetet med Sydsam. Vidare anges att det fanns för många beställare och att det var svårt att ta den emot informationen som kom hem då den till stor del oftast var irrelevant. Dessutom kunde inte Region Skåne synas i eget namn i den grad som önskades. En önskan om att arbeta med egna frågor, egna intressen och att synas var för stark för att stanna kvar i samarbetet menar Persson. Situationen med Sydsam beskriver han som rörig då det fanns för många uppdragsgivare. Kort tid efter att Region Skåne valde att avsluta samarbetet med Sydsam lades Sydsam ned men kom sedermera att uppstå, fastän i annan skepnad. (Intervju Persson) Detta harmoniserar med vad som står i Region Skånes policydokument där det förklaras att dess internationella arbete bland annat skall syfta till profilering. (Strategisk inriktning för internationellt och interregionalt samarbete)

En av de främsta orsakerna till att Västra Götalandsregionen valde att starta eget kontor, om än inom West Swedens väggar var främst för att öka synligheten men också för att öka möjligheten till påverkan samtidigt som den demokratiska legitimiteten skulle öka. (Intervju, Engelbrektsson, Västra Götalandsregionen) Detta står i linje med vad som anges i regionernas policydokument då det deklarerar att Västra Götalands Brysselkontor ska marknadsföra Västra Götaland. (Internationell handlingsplan för Västra Götaland 2012-2013)

Engelbrektsson och Jonäng berättar dock om hur medlemskapet i West Sweden diskuterats under en längre tid och under våren 2012 har det argumenterats huruvida Västra Götalandsregionen bör avsluta medlemskapet i organisationen. I skrivande stund vilar detta på ett politiskt beslut.²⁴

²³ För utförligare diskussion om Sydsams nedläggning se Josefin Haughtons masteruppsats "A door opener to Brussels och Linn Helmnerns kandidatuppsats, "Alla vägar leder till Bryssel".

²⁴ Beslutet skall tas 31/5-2012.

Engelbrektsson och Jonäng förklarar att medlemskapet i West Sweden har kommit att diskuteras på grund av en rad bakomliggande orsaker; Jonäng pekar på hur West Sweden inte kunna tillvarata medlemmarnas behov i tillräckligt stor utsträckning. Enligt Jonäng har det inte kunna föras en tillräckligt bra dialog vilket har lett till en kraschlandning till slut. (Intervju Jonäng) Engelbrektsson säger:

”Jag tror att det funnits ett uppdämt behov för att West Sweden aldrig varit föremål för en ordentlig diskussion under de 20 år de funnits. Det i kombination med att verkligheten har förändrats på en rad punkter sedan 1992; Sverige kom med i EU och regionbildningen i Sverige skapade regioner med europeiskt snitt med utvecklingsfrågorna i centrum. Samtidigt som detta hände drog man inte konsekvenserna av det utan West Sweden blev kvar i samma form. Sedan dess har uppdraget varit oklart.” (Intervju, Engelbrektsson)

När Västra Götalandsregionen och Göteborgs Stad valde att öppna egna Brysselkontor fick, enligt Engelbrektsson, de två största finansiärerna (Västra Götalandsregionen och Göteborgs Stad) inte valuta för medlemskapsavgiften vilket även uppges som ett skäl till diskussion om att öppna eget helt fristående Brysselkontor. En ytterligare aspekt som Engelbrektsson tar upp är huruvida det är lämpligt att ett offentligt ägt bolag skall arbeta med konsultverksamhet. Vidare menar Engelbrektsson att den granskning²⁵ som Sveriges radio gjorde under vintern 2011/2012 satte fart på diskussionerna angående Västra Götalandsregionen fortsatta medlemskap. (Intervju Engelbrektsson)

I Region Skånes och Västra Götalandsregionens policydokument står angivet ett antal användningsområden för Brysselkontoren: I Region Skånes fall anges dessa vara intressebevakning, politiskt påverkansarbete och profilering samt fondansökningsförfarande. (Policydokument: Interregional samarbete. Riktlinjer; Policy för Region Skånes Internationella och interregionala samarbete; Strategisk inriktning för internationellt och interregionala samarbete) I Västra Götalandsregionens policydokument framställs att Västra Götalandsregionen genom Brysselkontoret skall bevaka Västra Götalands intressen i EU-frågor, stärka varumärket och skapa kontakter med andra EU:s institutioner samt andra

²⁵ Se bland annat Sveriges Radios hemsida och Expressens hemsida.

regioner (Internationell handlingsplan för Västra Götalandsregionen 2011-2012) Likväl framkommer det under intervjuerna med samtliga intervjuade det kanske främsta syftet med Brysselkontoren i nuläget är att främja synligheten. I framtiden tror och hoppas dock de flesta av de intervjuade att det politiska påverkansarbetet kommer att öka. (Intervju, Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng och Persson,)

Vad gäller den interna legitimiteten sker rapportering hemmåt formellt via, i Västra Götalandsregionens fall en internationell beredning och i Region Skånes fall direkt via Regionstyrelsen. Företrädarna för båda regionerna säger sig ha en bra dialog med politikerna, det vill säga uppdragsgivarna. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson) Engelbrektsson upplever dock att den egna förvaltningen och politikerna många gånger verkar uppfatta beslutsprocesserna i EU som relativt krångliga och efterlyser mer kunskap. (Intervju Engelbrektsson)

Persson upplever att legitimiteten ökat i Region Skånes fall då de öppnat eget Brysselkontor. Detta på grund av att då de öppnade eget kontor kunde blev det tydligare vad som beställdes och vad som kom hem i informationsväg. Dock säger Persson att ”de flesta medborgare vet nog inte om att vi finns i Bryssel”. (Intervju Persson)

När det kommer till den externa legitimiteten menar Engelbrektsson det är viktigt att de organisationer och nätverk som regionen arbetar genom bygger på kompetens och trovärdighet. (Intervju Engelbrektsson)

4.1.3 Analys²⁶

Kontexten i vilken Brysselkontoren verkar i under Gidlund och Jernecks studie och den som råder år 2012 förefaller relativt olika men en sak synes vara densamma, det vill säga debatten om sammanhållningspolitiken. Sammanhållningspolitiken ter sig genomsyra den regionala verksamhetens båda i Sverige och i Bryssel, både då; runt år 2001 och nu; år 2012.²⁷

Kontextens betydelse förefaller ha varit stor då både Sydsam och West Sweden bildades. Detta då det under inledningen av 1990-talet började bli gängse norm i EU att subnationella

²⁶ I detta och kommande analysavsnitt samt kapitlet för slutsatser anger jag inte sidhänvisning till de författare jag åberopar då dessa källor redan står att finna i teori och inledningskapitel.

²⁷ Fortsättningsvis då jag skriver ”då” och ”nu” avses tiden för Gidlund och Jernecks studie respektive nutid, det vill säga år 2012.

aktörerna skulle vara fysiskt på plats i Bryssel för att kunna tillgodose sina intressen. Dessa intressen utgjordes mestadels av att ta del av strukturfondsmedel även fast de svenska Brysselkontoren rättfärdigades med argumentet att för att kunna påverka måste de regionala aktörerna vara på plats.

Region Skåne och Västra Götalandsregionens bildade istället egna Brysselkontor för att de ville gå under eget namn för att öka synligheten.²⁸ Brysselkontorens bildande då och nu hade med andra ord av olika utgångspunkter. Bildandet har med andra ord gått från att i huvudsak handla om jakten efter strukturfondsmedel till att handla om synlighet och konkurrenskraft.

Syftet för regionerna med ett Brysselkontor har med andra ord förändrats. Från början, runt början av 1990-talet räckte det med att regionerna var medlemmar i ett Brysselkontor för att få rumsligt tillträde då det ansågs vara en grundförutsättning för påverkan. Dock tedde sig det primära syftet att vara på plats i Bryssel mer hänga samman med en törst efter strukturfondsmedel. I och med att det primära syftet för regionerna, runt år 2012, för att starta egna Brysselkontor var att öka synligheten och konkurrenskraft går det att anta att syftet med Brysselkontoret efter ett decennium nu mer är knutet till regionernas *egna* kontext. Brysselkontoren skall ha funktionen att arbeta med just regionens specifika önskemål. Detta bör att lett till att regionernas egna Brysselkontor är mer anpassade till regionernas kontext. Detta bör i framtiden leda till att de svenska Brysselkontoren arbetar med diversifierat då olika regioner kan ha olika behov.

De olika orsakerna till att inrätta Brysselkontor då jämfört med nu kan sägas förklaras av kontextuella faktorer som kan tolkas med hjälp av europeiseringsprocessens olika stadier. Då Sverige under det senaste decenniet kan sägas ha gått från mental till aktiv europeisering kan det kopplas samman till varför svenska regioner kom att öppna egna Brysselkontor. Detta då svenska politiker och tjänstemän under 1990-talet började, under den andra etableringsvågen i att Bryssel, betrakta EU på ett mer medvetet vis varför svenska Brysselkontor med svenska huvudmän börjad etablera sig. Så gjorde även West Sweden och Sydsam. Samtidigt började regionaliseringsprocessen ta fart. I samband med den, kom även den aktiva aspekten av

²⁸ Varför det tog nästan tio år för Region Skåne och Västra Götalandsregionen att bilda egna Brysselkontor har redan förklarats på ett tillfredsställande vis i kandidatuppsatsen "Alla vägar leder till Bryssel" från 2010 av Linn Helmner. Jag väljer därmed istället att fokusera på förklaringarna då och nu, istället för varför det tog så lång tid. Det skall dock nämnas att det, enligt min tolkning av Helmnerns resultat, tog så pass "lång tid" som 10 år att öppna egna Brysselkontor bland annat på grund av politisk oenighet, oenighet emellan tjänstemän och politiker och att man ville vänta tills regionerna blev permanenta.

europiseringprocessen att inträda inom de svenska regionerna. De började då på ett mer målinriktat vis arbeta i Bryssel och samarbeta med andra regioner från andra länder genom sammanhållningspolitikens introduktion i Sverige i samband med EU-medlemskapet. I och med detta minskade beroendet till staten och den aktiva aspekten var ett faktum enligt Dosenrode-Lynge et al. (2004).

Då som nu framhålls att Brysselkontorens syfte är att påverka EU:s beslutsprocess och att påverkansarbetet är något som regionerna genom sina Brysselkontor vill arbeta mer med i framtiden, påverkansarbetet som inom forskningsvärlden kommit att kallas up-stream lobbying. Att detta fortfarande är en *förhoppning* och inte är den allra största arbetsuppgiften år 2012 beror troligen på att regionernas egna Brysselkontor fortfarande är relativt nya (de startades år 2010) och på grund av detta fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsfas. Enligt Gidlund och Jernecks teoretiska utgångspunkter om Brysselkontorens levnadscykel är både Region Skånes och Västra Götalandsregionens Brysselkontor inne i en initeringsfas som håller på att övergå i en expansionsfas.

Då som nu ter sig Brysselkontoren dock vila på samma fundament, det vill säga att regionerna ”rumsligt” måste vara på plats i Bryssel för att kunna ha inflytande över policyprocessen. Detta verkar till och med gälla i allt högre grad idag då regionerna valt att öppna helt egna Brysselkontor (och inte enbart nöjer sig med att vara medlem utan vill ha egen personal i Bryssel) samt önskar att arbeta med påverkansarbete i högre grad i framtiden, det vill säga up-stream lobbying.

Vidare kan det anses troligt att Västra Götalandsregionen går i Region Skånes fotspår vad gäller att helt gå ur den ursprungliga organisationen som regionen tidigare arbetade genom i Bryssel, det vill säga West Sweden. Vare sig Västra Götalandsregionen helt lämnar West Sweden eller ej har både Region Skåne och Västra Götalandsregionens Brysselkontor *en* huvudman, det vill säga en direktvald politisk församling i ryggen jämfört med hur huvudmannaskapet såg ut för West Sweden och Sydsam.

Det ändrade huvudmannaskapet kan sägas ha förändrat Region Skånes och Västra Götalandsregionens inre legitimitet i Bryssel, hur mycket är dock ännu för tidigt att säga. Persson upplever dock att legitimiteten ökat i Region Skånes fall då de öppnat eget Brysselkontor på grund av att det blivit tydligare vad som ”beställts” och vad som sedan kommer hem. Han menar att vad som kom hem inte alltid var av intresse för Region Skåne. Detta berodde på att det tidigare hade varit för många intressen som försökts jämkas samman

enligt Persson. Öppnandet av eget Brysselkontor torde därför göra det lättare att utkräva ansvar då enbart finns en huvudman, det vill säga beställare.

Då Persson tror att Brysselkontoret inte är känt för medborgarna kanhända ansvarsutkrävandet och legitimiteten fortfarande har en lång bit kvar på vägen. Engelbrektsson pekar på hur den egna förvaltningen och politikerna verkar uppfatta beslutsprocesserna i EU som krångliga. Då Brysselkontorens legitimitet även vilar på att den egna förvaltningen hemma kan ta emot informationen som kommer hem på ett bra sätt gör detta att om förvaltningen hemma inte har tillräcklig kunskap om EU kan det vara svårt att tillgodogöra sig informationen som kommer hem. Hur det än må vara, eftersom båda regionernas företrädare anger att rapporteringen hemåt sker på ett ordnat vis och att dialogen med uppdragsgivarna är god finns det skäl att tro att den interna legitimiteten kan ha ökat jämfört med tiden då regionerna arbetade i Bryssel genom Sydsam och West Sweden.

Det är dock svårt att hävda att legitimiteten med säkerhet skulle ha ökat då det ännu inte gått så lång tid sedan Region Skåne och Västra Götalandsregionen öppnade sina egna Brysselkontor. Öppnandet av egna Brysselkontor torde dock göra att de legitimitetsproblem som beskrivs från de gångna tio åren som både nämns av Gidlund och Jerneck och som bekräftas under intervjuerna kan ha avhjälpits med det egna Brysselkontoret.

4.2 Vilka är aktörerna?

4.2.1 Då

Både West Sweden och Sydsam kunde på 1990-talet placeras in som Brysselkontor av federativ modell då de båda Brysselkontoren var icke-kommersiella med många uppdragsgivare. Skillnaden emellan dessa kontor låg dock i att West Sweden hade kommunerna som nod medan Sydsam hade kommunförbunden som nod. Vid den valda tidpunkten skilde det även i budgetstorlek då West Swedens var betydligt större. I båda fallen var medlemsbasen mångfasetterad men i och med att Region Skåne och Västra Götalandsregionen bildades kom medlemsstrukturen att utsättas för prövningar. (Gidlund och Jerneck, 2001:77ff)

När det kommer till påverkansarbete var det i första hand kommissionen som stod högst upp på listan för påverkan. Detta på grund av att det kommissionen är den EU-institution som lägger fram lagförslag samtidigt som den har hand om de åtråvärda strukturfondmedlen. (Gidlund och Jerneck, 2011:111)Vid tiden för Gidlund och Jernecks studie hade

Regionkommittén bildats några år tidigare (år 1994) vilket ledde till att vissa Brysselkontor fick en funktion som beredningsorgan till ”sina” representanter. West Sweden och Sydsam omfattades dock inte av dessa förändringar utan det var i första hand de tyska Brysselkontoren som nämns ha förändrats i denna riktning. (Gidlund och Jerneck, 2001:148)

Brysselkontoren var generellt, oavsett vilket land de tillhörde, medlemmar i och verkade genom olika transnationella nätverk i Bryssel. Dessa nätverk beskriver Gidlund och Jerneck som kluster av intesserepresentation för olika frågor. (Gidlund och Jerneck, 2001:92) Då möjligheterna för att ansluta sig till olika nätverk i Bryssel var enorma, ett scenario som Gidlund och Jerneck beskriver som ”network overload”, fanns det också en svårighet i att länka sig de mest betydelsefulla. (Gidlund och Jerneck, 2001:93) Då även andra aktörer, såsom olika intresseorganisationer vid denna tidpunkt hade etablerat sig i Bryssel, exempelvis Assembly of European Regions (AER) skedde en explosionsartad ökning av regionala intresseorganisationer i EU. (Gidlund och Jerneck, 2001:56) År 2001 pågick fortfarande en kraftig uppgång av antal Brysselkontor. Gidlund och Jerneck beskriver det som en explosion av nya aktörer i Bryssel. Både antalet regionkontor och antalet intresseorganisationer ökade markant. (Gidlund och Jerneck, 2001:56f)

I Gidlund och Jernecks undersökning framkommer dock att vanligast var att Brysselkontoren arbetade med direkta, individuella påverkansmetoder istället för att gå via mellanhänder och nätverk. (Gidlund och Jerneck, 2001:153)

4.2.2 Nu

Region Skånes och Västra Götalandsregionens Brysselkontor är kontor av förvaltningsmodell. Detta då kontoren innehar några, om än inte alla utmärkande drag, för förvaltningsmodellen. De har: en huvudman, det vill säga *en* politisk församling som uppdragsgivare, kontoret ingår i förvaltningen för hemmaterritoriet och är helt integrerat i ett demokratiskt styrt organ.

Vad gäller relationen till Regionkommittén ses denna som en viktig aktör att ha ett gott samarbete och utbyte med, men den institution som återkommande nämns som det primära objektet för intressebevakning och påverkansarbete är Kommissionen. Jonäng säger:

”Mest effektivt är att vara med när Kommissionen tar fram sina förslag och då skicka in remissvar men egentligen ska regionen vara med redan innan förslaget läggs.” (Intervju, Jonäng)

Likväl nämns av alla de intervjuade även de två andra större EU institutionerna Parlamentet och Ministerrådet som viktiga att följa samt söka påverka. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson)

När det kommer till medlemskap i olika nätverk anses dessa som en viktigt redskap för att föra fram ståndpunkter på bred front. Vilka nätverk och organisationer som regionerna är medlemmar i bestäms i huvudsak av sakområde. Vidare beskrivs att det är mycket enkelt att länka sig till olika organisationer och nätverk. Genom medlemskap i olika organisationer framhålls att skapa allianser för påverkan och få gehör för argumentation. Engagemang i nätverk är ett sätt att utföra påverkansarbete. Företrädarna för båda regionerna nämner CPMR²⁹ som en viktig organisation att arbeta genom. (Intervju, Engelbrektsson, Persson)

På frågan vad som är mest effektivt när det gäller påverkansarbetet, direkta eller indirekta kontakter via nätverk säger Jonäng:

”Båda behövs men det klart har man kontakt med en person med insyn som kan lyssna på vad vi säger så är det oerhört värdefullt men det är också viktigt att ha många med sig via organisationer.” (Intervju, Jonäng)

Huruvida påverkansarbetet bör gå via individuella direkta kontakter eller via nätverk resonerar samtliga intervjuade bero på frågan. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson)

Vidare säger Engelbrektsson:

”Kommer man 150 regioner och tycker en sak ger det en helt annan tyngd än om en region gör det (...) Vi bör bli bättre på att driva våra frågor genom organisationer..” (Intervju, Engelbrektsson)

Sammanhållningspolitiken ges som exempel på en fråga som Region Skåne och Västra Götalandsregionen väljer att arbeta med via nätverk och organisationer. Huruvida de är vanligast att gå via direkta kontakter eller via mellanhänder/nätverk går ej att svara på då det, som poängterats ovan, beror på frågan och vad som ligger på agendan. Engelbrektsson

²⁹ CPMR står för Conference of peripheral maritime regions, en organisation som både Region Skåne och Västra Götalandsregionen är medlemmar i.

nämner att Brysselkonore arbetar relativt mycket genom ad hoc, det vill säga Brysselkontoret kopplas in efter behov för stunden.(Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson)

4.2.3 Analys

I och med att Region Skåne och Västra Götalandsregionen valde att starta egna Brysselkontor kom en förändring utifrån Brysselkontorsmodell att ske. Från att ingå i ett Brysselkontor tillhörande den federativa modellen till att starta egna kontor som tillhör förvaltningsmodellen. Detta innebar att de båda regionerna frångick den problematik som är förknippade med den federativa modellen, det vill säga en komplex styrsituation med konsekvens av svårformulerade gemensamma intressen. Gidlund och Jerneck (2001) framhåller dock att Brysselkontor som drivs enligt förvaltningsmodell riskerar att på grund av det geografiska avståndet ge kontoret mer institutionell autonomi än övriga förvaltningar. Om uppdraget är diffust kan konsekvensen av detta bli att kontorets demokratiska legitimitet blir svag. Då de intervjuade för Region Skåne och Västra Götalandsregionens räkning upplever att legitimiteten ökat i och med införandet av ett eget kontor och att då styrningsrelationen blivit klarare med en huvudman får det antas att de problem som är kopplade till förvaltningsmodellen inte utgör ett stort problem för regionerna.

Regionkommittén ter sig, då som nu, vara en viktig aktör att ha ett gott samarbete med men vad gäller påverkansarbete och intressebevakning är det, nu som då, Kommissionen som anses viktigast och mest effektivt att vända sig till. Detta då det är Kommissionen som lägger fram och initierar förslag. Då det under intervjuerna poängteras att regionen bör vara med redan innan förslaget läggs blir tidsaspekten oerhört viktig. Därmed kan det antas att det är av största vikt att ligga i fas med Kommissionens arbete. Kommissionen nämns dock inte i ett sammanhang av strukturfondsmedel under intervjuerna som det dock gör i Gidlund och Jernecks studie. Häri, kan utläsas en förskjutning, från att främst bevaka Kommissionen till att vara med redan innan ett förslag läggs för att kunna påverka så mycket som möjligt. Återigen kan det återknytas till att regionerna troligtvis gått från passiv och mental europeisering till aktiv.

Då konsekvensen av Regionkommitténs bildande blev att vissa Brysselkontor fick ändrade arbetsuppgifter, bidrog med andra ord Regionkommittén till en diversifiering av olika funktioner för olika Brysselkontor. Detta kom ej kom att gälla West Sweden och Sydsam och inte heller Region Skånes och Västra Götalandsregionens Brysselkontor. Vilken roll som Regionkommittén kommit att spela för regionerna och Brysselkontoren är svårt att sätta

fingret på efter de resultat som framkommit i denna studie. Det som kan sägas är att Regionkommittéen förefaller vara en aktör bland andra att förhålla sig emot.

Påverkansarbete sägs då som nu bedrivs genom olika nätverk. Måhända är vad Gidlund och Jerneck beskriver som ”network overload” överspelat år 2012 då Engelbrektsson och Persson bedömer att det inte alls finns några svårigheter i att länka till olika organisationer. En organisation som både Region Skåne och Västra Götalandsregionen nämner som viktig nätverksorganisation är CPMR.

Det går att utläsa en förändring vad gäller påverkansmetoder och arbete genom direkta och indirekta kontakter. Detta då det vid tiden för Gidlund och Jernecks studie anges att Brysselkontoren främst arbetade genom individuella kontakter. Genom intervjuerna framkommer att om Brysselkontoren använder sig av direkta och indirekta påverkansmetoder beror, år 2012, uteslutande på frågans natur. Dock säger Engelbrektsson att arbete via nätverk är något som regionen bör trappa upp. Att döma av Engelbrektssons svar kommer detta troligtvis att öka.

4.3 Hur arbetar Brysselkontoren?

4.3.1 Då

Vid uppstarten för West Swedens Brysselkontor anges att dess förebild vad gäller arbetssätt var de franska kontoren, vilka fokuserade på informationsinhämtning och bevakning. Sydsams förebild var istället de tyska federativa Brysselkontoren vars upplägg var fokuserat på lobbyverksamhet.³⁰ (Gidlund och Jerneck, 2001:59)

Gidlund och Jerneck menar att den regionaliseringsprocess som präglade 1990-talet utmärktes av politisering vilket innebar att de subnationella utlandskontakterna gick från att vara hierarkiskt styrda av staten till att bli mer självständiga. Syftet med detta var från de subnationella aktörernas sida att stärka sin egen autonomi. (Gidlund och Jerneck, 2001:167f) Denna tyngdpunktsförskjutning för subnationella beslutsfattare skedde i och med det på Region Skåne och Västra Götalandsregionen ankomna ansvaret för utvecklingsfrågorna. Från att enbart producera välfärd till att även besluta om territoriell utveckling blev det därmed dags för de subnationella aktörerna att formulera sina egna internationella intressen. Brysselkontoren fick i och med detta en större roll och började fungera som mötesplatser för

³⁰ Både Sydsams och West Swedens Brysselkontors styrelseformer var uppbyggda enligt federal modell, men vid uppstart hade de olika förebilder.

subnationella aktörer. Kontoren poängteras ändå ha saknat en smal och tydlig intresseprofil. (Gidlund och Jerneck, 2001:165f)

Brysselkontoret Sydsam beskriver Gidlund och Jerneck var i detta förändringsskede, beskrivet ovan, då kontoret dels hade en ekonomisk funktion som projektförmedlare och näringslivsfrämjare men även började ta en mer politiserande roll. (Gidlund och Jerneck, 2001:151) Trots tendenser om en förskjutning från jakt efter strukturfondsmedel till påverkan av EU-policy var det ändå det förstnämnda som Brysselkontoren ägnar sig mest åt. Påverkansarbete gentemot EU:s institutioner ansågs i högre grad resurskrävande då den oftast är mer långsiktig till skillnad mot att tillskansa sig strukturfondsmedel. Det framhölls att Brysselkontoren i framtiden i större utsträckning bör ägna sig åt att söka påverka EU:s institutioner och policyprocess. (Gidlund och Jerneck, 2001:108f)

Relaterat till jakten efter strukturfondsmedel och down-stream lobbying nämner Gidlund och Jerneck ett dilemma kopplat till om Brysselkontoret är väldigt framgångsrikt på detta område. Eftersom de flesta av de projekt som finansieras med strukturmedel skulle (och fortfarande skall) medfinansieras med nationella offentliga medel (additionalitetsprincipen) kunde många regioner/landsting och kommuner tycka att de inte hade råd att ingå i projekt som lobbyisten arbetat för att få ingå i vilket resulterade i ett så kallat "framgångsdilemma". (Gidlund och Jerneck, 2001:107f)

Ytterligare behandlar Gidlund och Jerneck ett dilemma som de kallar "samarbetsdilemmat". Då ett stort antal EU-program krävde (och fortfarande kräver) kompanjonskap mellan regioner över nationsgränserna visade det sig att dessa samarbeten inte alltid fungerade smärtfritt. "Konfliktfyllt", var det ord som användes av Brysselkontorens representanter om det gränsregionala samarbetet. Detta eftersom samarbetet snarare sågs som ett hot mot den regionala självständigheten istället för en tillgång. (Gidlund och Jerneck, 2001:131)

Ett annat problem som tjänstemännen på Brysselkontoren enligt Gidlund och Jernecks studie ställdes inför är frågan om tillgång till information. Det talades om ett så kallat informationsunderskott då förmågan att bevaka kommissionens arbete för att kunna agera tidigt i beslutsprocessen ansågs avgörande för att kunna påverka. För att kunna agera tidigt krävdes många gånger "inside information" vilket grundade sig i långsiktiga nätverksrelationer. (Gidlund och Jerneck, 2001:133)

Då påverkansarbete till stor del bygger på att kunna ge sin motpart relevant politisk information ansågs det viktigt för representanterna för Brysselkontoren att kunna ge information om sin uppdragsgivares avsikter. Detta för att inte riskera att förlora access. Ett ömsesidigt utbyte angavs som en mycket viktig komponent för en lyckad långsiktig nätverksrelation. (Gidlund och Jerneck, 2001:152)

I Gidlund och Jernecks undersökning uttrycks att uppdragsgivarna hemifrån inte alltid var införstådda med hur beslutsprocessen i EU såg ut. Detta menar författarna kunde få komplikationer vid till exempel arbetet med strukturfondsmedel då det inte bara var att ”hämta hem pengarna och sätta dem på ett konto inom 14 dagar”. Kunskapen om hur policyprocessen såg ut inom EU och syftet med sammanhållningspolitiken föreföll med andra ord vara bristfällig många gånger. Vid sådana tillfällen ställdes den svenska nationella påverkanskulturen mot den mer komplexa Brysselkulturen anser Gidlund och Jerneck. (Gidlund och Jerneck, 2001:153)

Angående relationen till uppdragsgivarna hemifrån nämns även att flertalet Brysselkontor kände en press inför uppdragsgivare och hemmaregion att visa på sin nytthet genom siffror. Detta gjordes lättast genom att dra hem projektmedel. (Gidlund och Jerneck, 2001:137)

Gidlund och Jerneck poängterar att det föreföll mycket svårt att utvärdera de långsiktiga effekterna av Brysselkontorens internationella arbete och att detta var ett av de allvarligaste problemen för regionalt påverkansarbete. I synnerhet satsningar på avancerade former av upstream lobbying var svåra att på ett korrekt sätt utvärdera till skillnad mot kortsiktig, ekonomisk resultatorienterat påverkansarbete som ansågs något lättare att bedöma. (Gidlund och Jerneck, 2001: 190)

4.3.2 Nu

Vid uppstart av Regions Skånes och Västra Götalandsregionens egna Brysselkontor nämns inte huruvida dessa hade någon speciell förebild. Jonäng förklarar att det råder stor skillnad mellan Brysselkontor från federala stater och icke-federala stater i Bryssel. Jonäng säger:

”Exempelvis de tyska, spanska och österrikiska kontoren har fler personer anställda och är mer formella i sin karaktär, mer hierarkiska. De är mer styrda av hemmaorganisation och fungerar som en sorts ”mini-

ambassader”, vilket gör deras arbete mer tungrott.”

(Intervju Jonäng)

Dessa kontor anses av Jonäng som mer hierarkiskt styrda. Jonäng resonerar kring hur de svenska kontoren med icke-federal bakgrund förefaller något friare i sitt arbetssätt. (Intervju, Jonäng)

Den regionala strategin präglas mest av att stärka konkurrenskraften och synligheten. (Se avsnitt 4.1.2 för övrig arbetsbeskrivning för Brysselkontoren) (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson) Då Västra Götalandsregionens Brysselkontor är så pass nytt menar dess representanter att en av de viktigaste arbetsuppgifterna är att göra sig synliga och stärka regionens varumärke. Detta genom att bygga kontakter och kunskap. (Intervju, Engelbrektsson, Jonäng) Både Region Skånes och Västra Götalandsregionens företrädare uttrycker att deras respektive Brysselkontor ska fungera som plattform och mötesplats för skånska respektive västsvenska intressen. Arvas Olsson betonar emellertid att då Region Skånes Brysselkontor är relativt nyöppnat är intresseprofilen under uppbyggnad. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson)

När de intervjuade låts sia om Brysselkontorens framtid framkommer att Engelbrektsson tror och hoppas att påverkansarbete gentemot EU:s institutioner (men också mot den svenska regeringen) är det som Brysselkontoret kommer att ägna sig mest åt i framtiden. Jonäng ser också att Brysselkontoret utvecklas i den riktningen. Framförallt Västra Götalandsregionens företrädare spår ökad aktivitet och expansion av Brysselkontoret. Jonäng hoppas att Västra Götalandsregionens Brysselkontor i än högre grad än idag kommer att utvecklas till en mötesplats och plattform för djupare samverkan med exempelvis Göteborgs Stad och Handelskammaren. Jonäng tror även att fler tjänstemän och politiker kommer att åka ned till Bryssel med regionens kontor som bas för arbetet gentemot EU. Arvas Olsson är något försiktigare och framhåller att Brysselkontorets utveckling framförallt ligger i politikens händer. Hon menar vidare att Region Skånes Brysselkontors framtida expansionsmöjligheter beror på läget både hemma i Sverige och Skåne men även internationellt. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng)

När det kommer till projektverksamhet är det ingen tvekan om att additionalitetsprincipen upplevs av företrädarna för båda Region Skåne och Västra Götalandsregionen vara av godo. Persson uttrycker att ”principen är en självklarhet.” (Intervju, Persson) Vidare menar Engelbrektsson att den innebär en garanti för kvalitet på projekt som genomförs över

nationsgränserna och kan inte kännas vid något så kallat framgångsdilemma. (Intervju, Engelbrektsson) Argument för att det skulle förekomma något så kallat framgångsdilemma går med andra ord inte att finna under intervjuerna.

Inte heller det så kallade samarbetsdilemmat finner något stöd. Persson och Engelbrektsson betonar istället de mervärden som kommer av att delta i projekt, exempelvis att lära av andra och få nya idéer. (Intervju Engelbrektsson, Persson) Projektverksamheten kan emellertid även vara ett medel för att påverka menar Engelbrektsson. (Intervju Engelbrektsson)

När det kommer till påverkansarbetet uttalar samtliga intervjuade vikten av att kunna agera tidigt, det vill säga antingen att påverka Kommissionen initiera ett förslag eller då ett förslag behandlas av Kommissionen. Av vikt är även att hålla kontakt med de västsvenska/skånska politiker som sitter i Parlamentet och Regionkommittén. Dessa relationer beskrivs innehålla ett ömsesidigt utbyte, på grund av värdet för politikerna att hålla sig á jour och chansen för hemmaregionen att påverka och bygga allianser i sakfrågor. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson) Vad som även betonas kunna utgöra en viktig informationskälla är tjänstemän från hemmaregionen som kan komma att lånas ut som nationella experter till Kommissionen. Engelbrektsson nämner att Västra Götalandsregionen haft och även har tjänstemän utlånade till Kommissionen. (Intervju, Engelbrektsson)

Uppdragsgivarna hemifrån beskrivs av Persson införstådda med hur beslutsprocesserna i EU går till. (Intervju Persson) Detta är dock något som Engelbrektsson menar inte alltid stämmer för vissa av Västra Götalandsregionens Brysselkontors uppdragsgivare.

”Till Bryssel är ett ställe man åker på studiebesök. Inte ett ställe man åker till för att driva politiska frågor.” (Intervju, Engelbrektsson)

Engelbrektsson upplever att det inom byråkratin och från politiskt håll fortfarande råder relativt stor okunnighet om beslutsgångarna inom EU och att Bryssel och EU ibland uppfattas som något som händer långt borta. (Intervju Engelbrektsson)

Vad gäller Brysselkontorens effektivitet anser alla de intervjuade att de *inte* känner någon press att visa på Brysselkontorets nytta i siffror. Persson uttrycker dock att det gjorts försök till boksluten att skapa ett mått för detta men att det är svårt att göra rättvisande beräkningar. Engelbrektsson menar att det till och med förefaller orimligt att skapa en

rättvisande mått på Brysselkontorets nytta. Att på ett konkret sätt utvärdera effekterna av Brysselkontoret bedöms av båda som svårt. (Intervju, Engelbrektsson, Persson)

4.3.3 Analys

Utifrån de förebilder som West Sweden och Sydsam hade går det att utläsa en mer passiv utgångspunkt och hållning från West Swedens sida. Detta då West Swedens förebild (de franska Brysselkontoren), mestadels arbetade med informationsinhämtning och bevakning medan Sydsams förebild (de tyska Brysselkontoren) fokuserade på ren lobbyverksamhet. Idag, år 2012 uppger inte företrädarna för Brysselkontoren att de vid uppstart hade några förebilder och speciellt *inte* Brysselkontoren från federala stater då dessa enligt utsago arbetar mer tungrott och hierarkiskt.

Resonemanget ovan kan ses som något av en motsägelse. Regionala Brysselkontor från federala stater, vars regioner är betydligt mer autonoma i förhållande till staten än icke-federala regioner, åtnjuter mindre frihet. Det innebär att ju mer autonomi en region innehar i hemlandet desto mer formalitet och ”tungroddhet” råder för Brysselkontoret.³¹ Detta resonemang betyder att om de svenska regionerna kan komma att bli mer autonoma än tidigare kan de också utvecklas mot en riktning av en ”mini-ambassad” och kan då riskera att börja arbeta mer, som tidigare nämnts, tungrott och hierarkiskt.

I Gidlund och Jernecks studie (2001) beskrivs hur Brysselkontoren (dåvarande West Sweden och Sydsam) kom att bli allt viktigare som mötesplats i och med regionaliseringsprocessen. När sedan Region Skåne och Västra Götalandsregionen öppnade egna Brysselkontor uttrycker de intervjuade att syftet är att skapa en plattform och mötesplats runt deras Brysselkontor. Då som nu verkar ”triple helix”-strukturer i anslutning till Brysselkontoren vara det kontorens företrädare strävar efter. Detta tankesätt kan härledas till idealet inom strukturfondsområdets partnerskapsprincip vilken genomsyrar hela EU:s regionalpolitik/sammanhållningspolitik. Enlig Sell (2011) ligger kärnan i dessa idéer kring samverkan och samarbete mellan en mångfald av aktörer, ofta både offentliga och privata, så kallade ”triple helix”-strukturer. Dessa strukturer menar Sell är utmärkande för den tillväxtpolitik som bedrivs inom svenska regioner. Häri, blir det tydligt att de svenska regionerna genom sina Brysselkontor har som mål att arbeta enligt MLG Typ 2. Om dessa plattformar och mötesplatser skrider till verket kan det antas att partnerskap och nätverk som sker på ett mer obundet vis kommer att byggas.

³¹ De är dock mer autonoma i förhållande till staten.

Detta enligt MLG Typ 2 som är horisontell i sin karaktär. Då Stegmann Mccallion (2007) menar att Sverige stegvis i och med regionaliseringsprocessen håller på att utveckla Typ 2 och att teorin om MLG kan hjälpa oss att förstå den regionala nivåns roll i Sverige kan hävdas att regionernas arbete genom Brysselkontoren kommer att vara ett bevis för MLG Typ 2.

Då som nu uttrycks att Brysselkontoren saknar en smal och tydlig intresseprofil. Det går ej att finna någon egentlig förklaring till varför West Sweden och Sydsam saknade en sådan men det kan tänkas höra samman med de många huvudmännen som stod bakom Brysselkontoren, med en diversifierad skara uppdragsgivare kan det antas vara svårt att skapa tydlighet utåt. Det var som bekant bland annat var på grund av att regionerna ville öka synligheten och profilera sig som de lämnade sina samarbeten. Förklaringen till varför Brysselkontoren i dagens läge saknar en tydlig intresseprofil går att finna i att de befinner sig i initieringsfas, som i och för sig håller på att gå över i en expansionsfas men då Brysselkontoren fortfarande är nya aktörer i Bryssel håller de på att bygga upp sin profil.

I Gidlund och Jernecks studie sägs att det finns tendenser som tyder på en förskjutning från jakten efter strukturfondsmedel till påverkan av EU-politics. I teoretiska termer kan detta uttryckas att det fanns tecken som tydde på att Brysselkontoren höll på att utvecklas från att arbeta mestadels med down-stream lobbying till mer av up-stream lobbying. Up-stream lobbying ansågs i högre grad resurskrävande då den oftast var mer långsiktig till skillnad mot down-stream lobbying vilken mest gick ut på att stärka den egna regionens chanser till EU-finansiering. Det framhölls att Brysselkontoren i framtiden i större utsträckning bör ägna sig åt up-stream lobbying.

Vad händer sedan i framtiden? Fortfarande ter det sig som om Brysselkontoren ägnar sig mestadels åt down-stream lobbying. Dock ej med att leta EU-projektfinansiering utan istället mestadels med synlighet och intressebevakning. Emellertid finns det en tydlig önskan och vilja att arbeta mer med up-stream lobbying. Då ingen av de intervjuade uttrycker att de ämnar fokusera på att fondansökningsförfarande har stora skillnader inträffat. Det blev mindre jakt efter strukturfondsmedel och mer av intressebevakning och politiserande påverkansarbete, det vill säga up-stream lobbying. Dock skall poängteras att då de regionala Brysselkontoren fortfarande är så pass nya uppges att up-stream lobbying inte sker i den grad som det är tänkt ännu. I framtiden anser de regionala företrädarna att up-stream lobbying skall prägla Brysselkontorens. Önskan om att arbeta mer med up-stream lobbying ligger med andra ord kvar.

I sammanhanget av down-stream och up-stream lobbying går att utläsa en förändring kring additionalitesprincipen som inte längre verkar omgärdas av något så kallat framgångsdilemma. Additionalitetsprincipen ter sig så pass institutionaliserad att de intervjuade överhuvudtaget inte kan känna igen sig i det så kallade framgångsdilemmat.

Vad gäller det påstådda samarbetsdilemmat kan även här utläsas en tydlig förändring. Från att ha definierats som konfliktfyllt till att beskrivas som en källa till lärande och nya idéer. De intervjuade nämner med andra ord enbart positiva aspekter och hur projektverksamheten kan ses som en kanal för påverkansarbete, så kallad up-stream lobbying. Det kan antas att projektverksamheten utvecklats och därmed lärt av misstag. I ett Europa som blir allt mer integrerat i och med europeiseringsprocessen har måhända inneburit mindre konfliktytor och mer förståelse för kulturella skillnader.

Vidare har även en förändring skett i vad som Gidlund och Jerneck beskriver som ett problem kopplat till påverkansarbete. För ett lyckat påverkansarbete pekar Gidlund och Jerneck på tillgången till information och att kunna agera tidigt som avgörande för ett lyckat påverkansarbete. Så långt finner vi likheter med vad som anges vara viktigt idag för ett lyckat påverkansarbete, nämligen att kunna agera tidigt i beslutsprocessen. Då som nu anges Kommissionen som den viktigaste aktören att följa. Det som skiljer då från nu är att regionerna inte anger att det förekommer något informationsunderskott. Möjligen har tillgången till så kallad "inside information" ökat eller så har svenska regioner kommit underfund med hur EU:s beslutsprocess fungerar och agerar därefter.

För att kunna påverka krävs att beslutsfattare har kunskap om EU:s beslutsprocess. Denna kunskap, som vid tiden för Gidlund och Jernecks studie anges som låg verkar ha förändrats i Region Skånes fall. Emellertid inte för Västra Götalandsregionen då Engelbrektsson menar att Bryssel snarare ses som ett ställe att åka på studiebesök till än ett ställe där politiska frågor drivs. I och med europeiseringsprocessen är detta något som torde ändras efter tid, i och med att Sverige blir allt mer integrerade i EU. Dock kan det tyckas märkligt att västsvenska politiker fortfarande efter nästan 20 års medlemskap i EU fortfarande inte behärskar beslutsgångarna. Om det beror på att beslutsgångarna är krångliga eller om det beror på ointresse låter vara osagt.

När det kommer till relationen med uppdragsgivarna hemifrån säger de intervjuade att de inte känner någon press att visa på Brysselkontorets nytthet i siffror. Detta är en markant förändring från Gidlund och Jernecks studie där Brysselkontorens företrädare säger att de

känner en press inför detta. Denna press kan förklara varför Brysselkontorens arbete under början av 1990-talet övervägande fokuserade på strukturfondsmedel. Med andra ord, ansågs det lättast att rättfärdiga Brysselkontorets existens genom att visa på de medel som drogs hem genom EU-projekt. Då synen på EU-projekt och strukturfondsmedel tycks ha förändrats hos de regionala företrädarna, från att ha sett projekten som en kassako till att istället betona mervärden såsom lärande, kan det antas att denna utveckling skett i och med europeiseringsprocessen. Detta då europeiseringsprocessens framåtskridande bidragit till att Europa och EU kommit att betraktas med en mer målorienterad medvetenhet enligt Halkier och Dosenrodes (2004) mentala aspekt av europeiseringsprocessen. Detta resulterar enligt författarna i ett *aktivt* deltagande i samarbeten med andra regioner som inte tillhör samma land. I det aktiva deltagande kan det antas att detta inte enbart handlar om finansiering utan också om att till exempel lära av andra regioner. Ett mervärde som lyfts fram av de intervjuade i samband med att delta i EU-projekt.

4.4 Vilken är Brysselkontorets roll ur ett MLG-perspektiv?

4.4.1 Då

Från tiden då de första svenska subnationella Brysselkontoren höll på att upprättas går inte att finna någon uppmuntran från den svenska regeringens sida skriver Gidlund och Jerneck (2001). Regeringen verkade i det närmaste istället tagna på sängen av den påbörjade subnationella aktiviteten i Bryssel. (Gidlund och Jerneck, 2001:67)

För att markera att Brysselkontoren inte hade syfte att inkräkta på den nationella nivåns utrikespolitik valde Sydsam att kalla det gränsöverskridande arbetet med andra subnationella aktörer för ”interregionalt” samarbete. Likaså West Sweden höll låg profil och poängterade under Brysselkontorets inledningstid att de inte skulle syssla med politik då det var den svenska delegationens sak att sköta. (Gidlund och Jerneck, 2001:68) Gidlund och Jerneck poängterar att det rådde en försiktighet bland de svenska Brysselkontoren vad gäller påverkansarbete. Vidare skriver de att by-passing ej förekom. (Gidlund och Jerneck, 2001:179)

Den ökade subnationella verksamheten utanför nationens gränser, som Brysselkontoren medförde, har enligt Gidlund och Jerneck varit viktig för att stärka de subnationella aktörernas utveckling och politiska makt. Detta tillsammans med diskursen om ”Regionernas Europa” och subsidiaritetsprincipen menar de fungerade som bränsle. (Gidlund och Jerneck, 2001:167) Vidare skriver de att de subnationella aktörernas chanser till ökad makt vilar på

subsidiaritetsprincipen då det är denna som till stor del möjliggör regionalt inflytande inom EU. Principen menar de utmärkte sättet att resonera kring vad EU var, vilket ofta benämndes som "territorial governance". Resonemanget rörde sig kring huruvida EU var ett mellanstatligt samarbetsprojekt eller en semifederal stat. (Gidlund och Jerneck, 2001:169ff) Gidlund och Jerneck spådde att subsidiaritetsprincipen skulle komma att få allt större verkan i framtiden. (Gidlund och Jerneck, 2001:169ff)

Regionaliseringsprocessen och de institutioner som skapats i och med den kan betraktas som ett svar på EU-integrationen och en försvagning av nationalstaten menar Gidlund och Jerneck. (2001:183) Vidare framhåller de att de politiska dimensionerna inom regionaliseringen har stärkts på alla områden. Detta får som konsekvens att de subnationella utlandskontakter går från att vara hierarkiskt styrda av staten till att bli självständiga. (Gidlund och Jerneck, Gidlund och Jerneck, 2001:168)

Under 1990-talet blev det allt vanligare att de informella policynätverken blev gränsöverskridande och intog formen av så kallade "transnational communities". Gidlund och Jerneck menar att dessa sorters nätverk skapar en samhörighet som utmanar nationalstatens suveränitet. (Gidlund och Jerneck, 2001:180f) Vidare skriver de att "regionaliseringen återspeglar ett behov av att omdefiniera både statens och den mellanliggande nivåns roll i det komplicerade flernivåsystemet." (Gidlund och Jerneck, 2001:179)

Gidlund och Jerneck framhåller fortsatt europeiseringsprocess som viktigt villkor för subnationell blomstring inom EU och menar att detta görs gällande då de regioner som bildats under de senaste decennierna har som strategi att bygga upp den egna konkurrenskraften. Vidare skriver Gidlund och Jerneck att "Den etablerade sanningen om länder som konkurrerar med varandra har nu gradvis fått ge vika för tanken om regionerna som de verkliga ekonomiska motorerna." (Gidlund och Jerneck, 2001:167)

Vid tiden för Gidlund och Jernecks studie pågick en diskussion om hur EU bör utvecklas med federalistiska förtecken eller ej. Federationsförespråkare argumenterade för att det demokratiska underskottet som ibland EU fått kritik för att inneha skulle kunna avhjälpas genom att omvandla EU till en federation. En av de främsta förespråkarna för detta under denna tid var Joschka Fischer. Fischer driver ståndpunkten att EU bör förändras genom att inrätta en president som är direktvald av medborgarna, stärka parlamentarismen och den exekutiva makten, det vill säga etablera en "EU-regering". (Gidlund och Jerneck 2001:159ff)

4.4.2 Nu

Då Region Skåne och Västra Götalandsregionen öppnade egna Brysselkontor år 2010 kan företrädarna för dessa kontor inte dra sig till minnes att detta fick speciella reaktioner, varken positiva eller negativa från den svenska regeringen/den svenska ständiga representationen i EU. (Intervju Engelbrektsson, Jonäng, Persson) Jonäng erinrar sig dock att en av de första inofficiella frågor han fick av representanterna från den ständiga representationen i EU³² handlade om hur relationen såg ut till West Sweden och Göteborg Stads Brysselkontor. Jonäng tolkade denna fråga som nyfikenhet. (Intervju, Jonäng) Vad gäller reaktioner från andra håll säger Persson att från Sydsams sida blev det ”våldigt surt”. Det var med andra ord inte populärt att Region Skåne drog tillbaka sitt medlemskap i Sydsam då Region Skåne var en av de största finansiärerna. (Intervju Persson)

När det kommer till det regionala påverkansarbetet i Bryssel pekar Engelbrektsson på att i de fall då regeringen antagit en annan ställning än regionen är det viktigt att även utöva påverkansarbete gentemot den svenska regeringen, både i Stockholm och i Bryssel. Jonäng menar att Västra Götalandsregionen bör bli bättre på att påverka den svenska regeringen. Persson säger: ”Uppe i Stockholm börjar de lära sig att vi finns”. Vad gäller relationen till den svenska ständiga representationen i EU uppges av samtliga intervjuade att denna relation är god, fastän regionernas och regeringens intressen ibland kolliderar, som i fallet med sammanhållningspolitiken. Detta uppges inte vara något problem utan en naturlig del av arbetet med att arbeta för sin sak. Persson menar att by-passing sker hela tiden men ser inget problem i detta. Arvas Olsson poängterar dock att de regionala företrädarna i möjligast mån försöker att samarbeta med den svenska ständiga representationen. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson) Jonäng konkluderar:

”Relationen till den ständiga svenska representationen i EU är god. Det är lätt att få kontakt med dem och det finns inga problem. Det funkar helt enkelt bra.” (Intervju, Jonäng)

Under intervjuerna talas det av vissa om subsidiaritetsprincipen som en av de viktigaste pelarna som den europeiska regionalpolitiken vilar på. Arvas Olsson anser att diskursen om ”Regioner Europa” är levande och framhåller speciellt att hon upplever att Kommissionen har ett stort intresse av att arbeta med regionala företrädare. (Intervju Arvas Olsson)

³² Den svenska regeringens förlängda arm i EU med säte i Bryssel, se svenska regeringens hemsida.

Engelbrektsson menar att diskursen är levande men måhända inte lika levande som på 1990-talet då den hade sin storhetstid i och med bildandet av Regionkommittén. Engelbrektsson framhåller ändå att diskursen idag, år 2012, genomsyrar det praktiska handlandet i Bryssel. Såsom Arvas Olsson konkluderar, menar även Engelbrektsson att Kommissionen är mycket intresserad av att arbeta med regionen. ”Det finns definitivt ett intresse från Kommissionens sida att arbeta med regionen.” (Intervju Engelbrektsson) Persson betonar att diskursen om ”Regionernas Europa” fortfarande är levande, framförallt inom DG Regio³³ då den enligt Perssons utsago aldrig varit stor här hemma, men att den har övergått i en annan skepnad. Vidare säger Persson:

”För ett antal år sedan diskuterades subsidiaritetsprincipen och ”Regionernas Europa” aktivt men den diskussionen har nu glidit över i en diskussion om multi-level governance”.

(Intervju Persson)

Jonäng resonerar på samma sätt och poängterar att diskursen om ”Regionernas Europa” mer övergått i en diskurs om MLG. (Intervju Jonäng) Vidare står att läsa i Västra Götalandsregionens policydokument att ”Prioriterat är också att bevaka frågor om regioners roll i det europeiska och nationella beslutsfattandet (”governance”).” (Internationell handlingsplan 2012-2013, Västra Götalandsregionen)

Relaterat till governancefrågorna resonerar Engelbrektsson kring att det många gånger i första hand är till den svenska regeringen som regionen vänder sig till för att skapa allians i en fråga men menar också att vem eller vilken organisation som regionen vänder sig till vad gäller påverkan beror på frågan. Även Arvas Olsson, Persson och Jonäng menar att det är frågans natur som avgör vilka kanaler som anses lämpligast att gå genom. Vidare bedöms av samtliga att kontaktskapande är av största vikt för Brysselkontoren, och ”nätverkande” ses som en självklarhet. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson)

Både informella och formella nätverk är av stor betydelse menar alla intervjuade. Engelbrektsson menar att detta är något som regionen bör arbeta mer med och poängterar hur synlighet är av största vikt. Det är av stor vinning om politiker sitter på poster i olika organisationer som Västra Götalandsregionen arbetar genom. Likaså bör fler tjänstemän sitta

³³ ”DG Regio står för ”Directorate General for Regional Policy”, det vill säga Kommissionens generaldirektorat för regionalpolitiska frågor.

med i arbetsgrupper som anses viktiga för de frågor som regionen prioriterat som viktiga. Detta skildras som viktiga aspekter för regional blomstring, inflytande och ökad konkurrenskraft. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng, Persson)

Då synlighet beskrivs av samtliga intervjuade som ett av de viktigaste syftena med Brysselkontoren är ökad synlighet ett viktigt inslag i de båda regionernas strategier för att öka konkurrenskraften. (Intervju Arvas Olsson, Engelbrektsson, Jonäng Persson)

Jonäng spår att i takt med att Sverige regionaliseras kommer fler svenska Brysselkontor gå samma öde tillmötes som Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Jonäng uttrycker:

”I takt med att Sverige regionaliseras tror jag att fler och fler Brysselkontor kommer att representera *en* region men det hänger på regionprocessen (...) jag tror att fler kommer att göra som vi har gjort, det vill säga som Västra Götalandsregionen och Region Skåne”. (Intervju Jonäng)

Vad gäller synligheten menar Engelbrektsson att ett sätt att öka denna är att inneha värdskapet under stora evenemang, låta Västsvenska politiker tala på konferenser och att ingå i EU-projekt. I Västra Götalandsregionens policydokument står att läsa ”Genom att leda eller delta i EU-projekt på strategiska områden får vi inte bara värdefulla kunskaper, utan kan också synliggöra Västra Götaland och i vissa fall påverka EU-agendan.” (Internationell handlingsplan 2012-2013, Västra Götaland) Engelbrektsson vill dock betona aspekten av påverkan som kanske det främsta syftet med att bedriva EU-projekt. (Intervju, Engelbrektsson) Persson framhåller stället råd och stöd som de största mervärdena av att bedriva EU-projekt men nämner även påverkansaspekten. (Intervju Persson)

På frågan om den intervjuade tror att den regionala autonomin kommer att stärkas svarar Persson: ”Vi vill ju det!”. (Intervju Persson) Företrädarna för båda regionerna menar att de vill och kommer att arbeta för att den regionala autonomin skall stärkas, både inom Sverige och i EU. Huruvida EU kan komma att utvecklas till en federation i framtiden menar dock de tillfrågade är oerhört svårt att sja om. Jonäng säger att:

”Som läget är nu är det svårt att säga. Allt stannade upp i och med den ekonomiska krisen. Medlemsstaterna kom att bli allt viktigare och hamnade mer i fokus.” (Intervju, Jonäng)

Jonäng resonerar vidare och menar att genom att makten från staten flyttats längre ned till den subnationella nivån och utåt till nätverk har måhända detta gjort det lättare för EU att i framtiden omvandlas till en federation. Samtidigt säger Jonäng att i och med krisen är det oerhört svårt att sja om vart EU är på väg.

4.4.3 Analys

I likhet med då West Sweden och Sydsam slog upp portarna till sina kontor i början på 1990-talet fick heller inte Region Skåne eller Västra Götalandsregionen några reaktioner från den svenska ständiga representationen i EU eller från regeringen när de öppnade sina respektive Brysselkontor år 2010.

Då Persson säger att det från Sydsams sida blev det ”våldigt surt” när regionen drog sig ur samarbetet med Sydsam kan det vara rimligt att anta att West Sweden kan komma att reagera på samma sätt om Västra Götalandsregionen avslutar medlemskapet i organisationen. Detta eftersom regionen är den största bidragsgivaren.

Av resultaten att döma rådde vid tiden för Gidlund och Jernecks studie, till skillnad emot år 2012, en mycket större försiktighet vad gäller Brysselkontorens påverkansarbete. Gidlund och Jerneck (2001) menar att denna försiktighet grundade sig i en uppfattning om att regionalt påverkansarbete mot EU kan hota nationalstaten och påpekar vidare att utrikespolitik ”vid sidan om” gör det svårt för nationen att föra en enhetlig linje vad gäller utrikesarbetet. Detta styrks i och med att så kallad by-passing inte förekom under denna tid enligt Gidlund och Jerneck.

År 2012 råder dock en annan syn, påverkansarbetet är uttalat en del av Brysselkontorens arbetsområden, vilket både sägs av samtliga under intervjuade och det står även nedskrivet i respektive regioners policydokument. Vidare ter sig by-passing vara en naturlig del av det arbete som sker på de regionala Brysselkontoren. Detta tillsammans med regionaliseringsprocessen kan ses som ett tecken på att statsmaktens makt har reducerats mer sedan Gidlund och Jernecks studie. Det kan emellertid diskuteras om det betyder att by-passing har blivit mer accepterad idag, nästintill institutionaliserat, eller om Gidlund och Jerneck överdrev det utmålade hotet. Kanske både och är rimliga antaganden.

Sammanfattningsvis ska poängteras att det faktum att regioner *kan* fokusera på politiskt påverkansarbete idag, även benämnt up-stream lobbying kan bero på det faktum att by-passing verkar ses som något naturligt och ej längre ”förbjudet”. Detta måhända i och med

Sveriges inträde i EU och regionaliseringsprocessen som ter sig ha luckrat upp statens maktmonopol. Allt enligt teorin om MLG.

Då denna studie inte undersöker regionernas reella makt utan istället de intervjuades perspektiv och berättelser må det vara av betydelse att poängterar att regionernas mobilisering för mer påverkansarbete i framtiden inte är samma sak som om att detta kommer att leda till reellt inflytande. Detta är något som kritiker av MLG ofta lyfter fram, det vill säga att MLG misstar tecknen på subnationell mobilisering på den europeiska arenan som bevis för inflytande och att MLG överreklamerar de subnationella aktörernas autonomi. Huruvida detta stämmer i Region Skåne och Västra Götalandsregionens fall får framtiden utvisa.

Fastän by-passing år 2012 har blivit något naturligt betyder inte det att relationen till den svenska staten/regeringen blivit dålig. Samtliga intervjuade är nog med att poängtera att relationen till den svenska ständiga representationen i EU är god och att de i möjligaste mån försöker att samarbeta. Dock verkar det råda en skillnad i relation mellan å ena sidan Brysselkontoren och den svenska ständiga representationen i EU och å andra sidan Brysselkontoren och den svenska regeringen i Stockholm. Då Persson säger att ”Uppe i Stockholm börjar de lära sig att vi finns” samtidigt som Jonäng uttrycker att regionen bör bli bättre på att påverka den svenska regeringen i Stockholm är det rimligt att tro att den svenska regeringen tidigare inte tagit så mycket notis om regionerna. Detta antingen på grund av att de fortfarande är tagna på sängen av den regionala utvecklingen eller att det tidigare fanns en taktik som gick ut på att bortse från dem för att inte behöva släppa ifrån sig makt. Detta argument rimmar väl med intergovernmentalismen som betonar statens roll som ”gatekeeper”. Å ena sidan då Sverige inte har en tradition av starka regioner eller landsting gör att det första alternativet verkar troligt eftersom den svenska regeringen enligt McCallion (2007) gått med på en regionaliseringsprocess av skälet att staten skulle avlastas. Å andra sidan kan det gissningsvis ha varit svårt att värja sig för den regionaliseringsprocess som tagit fart i hela Europa, dels på grund av sammanhållningspolitiken och strukturfondernas entré. Johansson (2000) pekar på hur internationalisering och europeisering är två processer som skett parallellt med varandra vilka skett till förmån för den regionala nivåns inflytande. Därmed kan antas att regeringen/staten blev utsatt för starkt tryck som härstammade utifrån för att regionalisera Sverige.

Ur regional synvinkel ter det sig som att den svenska regeringen är en bland andra aktörer att up-stream lobbying emot. Detta då Engelbrektsson och Jonäng pekar på att det är viktigt att

även bedriva påverkansarbete emot den svenska regeringen i Stockholm och att regionen bör bli bättre på detta. Att den svenska regeringen blivit en av många institutioner att utöva upstream lobbying emot stämmer överrens med teorin om MLG. Detta då MLG enligt Hooghe och Marks (2000) innebar att staten i samma utsträckning inte innehade maktmonopol efter EU-inträde utan delar istället makten med EU:s institutioner. Detta styrker att det de subnationella nivåerna ser staten som en bland flera aktörer att bedriva påverkansarbete emot.

I och med ett sådant påstående intar MLG en mer beskrivande karaktär av samhället och hur det omformats.

I denna studie påtalats att påverkansarbete kan ske på olika sätt och genom olika kanaler, även genom policynätverk, så kallade transnational communities. Dessa sammanslutningar har gått från att varit något relativt nytt vid tiden för Gidlund och Jernecks studie, till att ses som en kanal som alla andra. Dessa spåddes utmana nationalstatens suveränitet, något som inte kan styrkas med hjälp av empirin i denna studie. Vad som framkommer är dock att frågans natur avgör vilka kanaler som skall användas vid påverkansarbetet och att "nätverkande" beskrivs som något självklart. Emellertid menar Peters och Pierre i Bache och Flinders (2004) att många kritiker av MLG att MLG försvårar demokratisk legitimitet då en komplex struktur av aktörer som samarbetar genom nätverk försvårar ansvarsutkrävande och kan i och med det minska trovärdigheten och undergräva demokratin. Huruvida det påverkansarbete som regionerna bedriver genom nätverk skulle göra detta finner varken stöd eller motargument genom empirin.

Både MLG av Typ 1 och Typ 2 går att spåra i och med Brysselkontorens arbete. Då Typ 1 tar fasta på vertikal styrning, vilken till exempel inträffar då regionerna implementerar EU:s direktiv, så kallad top-down styrning är det en självklarhet att regionerna ställs inför. Typ 2 förekommer istället då regionen med hjälp av Brysselkontoret bedriver påverkansarbete genom intresseorganisationer och nätverk. Till detta hör exempelvis arbetet genom CPMR.

Engelbrektsson med flera tror och hoppas att påverkansarbete är det som Brysselkontoret kommer att ägna sig mest åt i framtiden, genom vilka kanaler (informella/formella) är dock inget som anges utan istället poängteras som tidigare nämnts att det är frågans natur som avgör. Då Kommissionen anges som den främsta aktören som regionerna söker påverka kan det antas att by-passing kommer att öka. Vidare beskrivs relationen till Kommissionen som god då regionernas företrädare upplever att Kommissionen är mycket intresserad av att arbeta med regionerna.

Måhända kan Kommissionens intresse för regionerna härledas till den kritik som EU ofta får, nämligen att EU lider av ett demokratiskt underskott. Genom att samarbeta med regionerna kan beslutandemakten föras närmare Europas medborgare. Det var också så argumentationen angående ett "Regionernas Europa" såg ut. Enligt Karlsson (2004) användes diskursen om ett "Regionernas Europa" som en lösning på EU:s demokratiska underskott.

Varför kom då diskursen om ett "Regionernas Europa" att allt mer övergå i en diskurs om MLG, såsom Persson och Jonäng beskriver under intervjuerna? Enligt Karlsson kunde diskursen om "Regionernas Europa" ses som "den enes dröm den andres mardröm". Kanske var diskursen för stötande för nationalstaternas företrädare varför det kom att bli mindre och mindre använt. Då EU till en första början bildades med ett tydligt fredssyfte rimmar det illa med att använda ett begrepp/diskurs som bidrar till konflikt. Loughlin (2008) menar att för att blidka de nationella regeringarna men även för att lyfta fram idéer om hur alla nivåer skulle ha egna roller i europeiseringsprocessen började begreppet MLG att användas i ett i ett politiskt sammanhang som ett alternativ till idén om "Regionernas Europa. Då det står i Västra Götalandsregionens policydokument att det är prioriterad att bevaka governancefrågor i EU på samma gång som det *inte* står att läsa något om "Regionernas Europa" skulle det kunna anses styrka att begreppet fallit undan till förmån för det MLG.

Bache och Flinders (2004) menar att vad forskarna framhåller inom teorin för MLG är att om styrningen sprids mellan olika verksamhetsområde blir styrningen mer effektiv då de olika nivåerna bättre kan fånga upp de problem som kan tänkas finnas, till skillnad emot om staten besatt all makt. Detta för onekligen tankarna till subsidiaritetsprincipen men kan dessutom härledas till klassiska skäl för federalism då ett ofta förekommande argument för federalism går ut på att olika beslutsnivåer har olika förmåga att hantera problem. Därmed ska problem lösas på rätt nivå, det vill säga regionala problem ska lösas på regional nivå och ingen annanstans menar regionförespråkarna.

Efter vad som framkommit under intervjuerna går det inte att dra några slutsatser kring federalistiska tendenser. Krisen ter sig ha gynnat nationalstaten enligt Jonäng och han resonerar vidare om hur makten från staten flyttats längre ned till den subnationella nivån och utåt till nätverk. Jonäng menar att detta kan ha gjort det lättare för EU att i framtiden omformas till en federation.

Federationstankarna tycks ändock ha gått tillbaka från tiden då Gidlund och Jerneck genomförde sin studie. Nationalstatens upplösning är troligen inte att befara eller hoppas på

inom den närmsta framtiden. Jonängs iakttagelse om hur medlemsstaterna kom att stå i fokus under den ekonomiska krisen spär heller inte på federationstankarna.

Federation eller ej, vad som måhända ligger närmre i framtiden är den svenska regionaliseringsprocessens utbredning. Om hela Sverige regionaliseras i framtiden påpekar Berg och Lindahl (2007) att en sådan utveckling kan göra att staten förlorar makt till EU då det kan försvåra för den svenska staten att driva en enhetlig linje om alla regioner kör sitt eget race. Detta argument ter sig något uppblåst. Speciellt då Arvas Olsson betonar hur Brysselkontoren i möjligaste mån ändå försöker att samarbeta med den svenska ständiga representationen i EU. Vidare anges relationen till denna av samtliga intervjuade som god. Än så länge ter det sig som om det mestadels är sammanhållningspolitiken som är det tydligaste exemplet på hur regionernas och den svenska regeringen intressen kolliderar.

Bildandet av Region Skåne och Västra Götalandsregionen under senare delen av 1990-talet har, som tidigare nämnts i denna uppsats, en tydlig europeisk dimension. Då Gidlund och Jerneck understryker fortsatt Europeiseringen som ett viktigt verktyg för subnationell blomstring samtidigt som de framhåller regionerna som de verkliga ekonomiska motorerna i Europa kan det antas att regionerna går en ljus framtid till mötes vad gäller framskjutna maktpositioner. Detta då det framhålls av samtliga intervjuade att den regionala strategin inkluderar att bygga upp den egna konkurrenskraften och göra sig synliga inom EU är det troligt att anta att regionerna kommer att fortsätta att ”blomstra” om de lyckas med sin strategi.

4.5 Sammanfattande modell

Frågeställning	Tema	Förändring
Varför Brysselkontor?	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kontext</i> • <i>Syfte</i> • <i>Legitimitet</i> 	Jakten efter projektmedel övergått i ett arbete om att ökad synlighet. Syftet mer anpassat. Legitimiteten kan ha ökat.
Vilka är aktörerna?	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Typ av Brysselkontorsmodell</i> • <i>Målgrupp</i> • <i>Intresseorganisatione/nätverk</i> • <i>Länkning</i> 	Byte av Brysselkontorsmodell. ”Network overload” överspelat. Inga problem med länkning. Vilken typ av kontakt som används beror

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indirekta/direkta kontakter</i> 	på frågan.
<p><i>Hur arbetar Brysselkontoren?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Förebilder</i> • <i>Intresseprofil</i> • <i>Funktion</i> • <i>Framtid</i> • <i>Down-stream</i> • <i>Up-stream</i> • <i>Framgångsdilemmat</i> • <i>Samarbetsdilemmat</i> • <i>Information</i> • <i>"Hemmaförankring"/Uppdragsgivare</i> • <i>Utvärdering</i> 	<p>Några förebilder innehåller ej längre. Intresseprofil saknas då som nu, men av olika orsaker.</p> <p>Additionalitetsprincipen förefaller institutionaliserad.</p> <p>Framgångsdilemmat sägs inte längre existera. Inte heller informationsunderskottet känns längre vid. Kunskap om EU:s beslutsprocess har ökat i Region Skånes fall. Ingen press på att visa på Brysselkontorets nytta i siffror.</p>
<p><i>Vilken är Brysselkontorens roll ur ett MLG-perspektiv?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Relation till staten/regeringen</i> • <i>By-passing</i> • <i>Subsidiaritetsprincipen</i> • <i>Regionaliseringsprocessen</i> • <i>"Regionernas Europa"</i> • <i>Europeiseringsprocessen</i> • <i>Federalisering</i> 	<p>God relation till staten. By-passing verkar ha blivit naturligt. Diskursen om "Regionernas Europa" glidit över i en diskurs om MLG. Tendenser om federalisering gått tillbaka något.</p>

5 Slutsatser

5.1 Besvarande av frågeställningar

Det övergripande syftet med den här studien är att beskriva och ge några förklaringar till utvecklingen av de svenska regionerna som europeiska aktörer med fokus på deras Brysselkontor som kanal till EU. Detta i ljuset av diskursen om ”Regionernas Europa”. Med hjälp av de två tänkbara utvecklingslinjerna och studiens underfrågor kommer jag i slutet av detta avsnitt att besvara hur regionernas Brysselkontor har utvecklats det senaste decenniet och vad som kan förklara denna utveckling.

Underfrågor:

- Varför har de svenska regionerna Brysselkontor?

Under 1990-talet verkade det som om det reella primära syftet med att inneha eller vara medlem i ett Brysselkontor var att tillskansa sig projektmedel. Drygt ett decennium senare är det största syftet att synas och stärka konkurrenskraften. Dock ter sig den ”officiella” förklaringen till varför Brysselkontoren existerar vara densamma, det vill säga att aktörerna måste vara på plats i Bryssel för att kunna påverka EU:s beslutsprocess.

Det ändrade huvudmannaskapet kan sägas ha förändrat Region Skånes och Västra Götalandsregionens inre legitimitet i Bryssel, hur mycket är dock ännu för tidigt att säga. Det är med andra ord svårt att hävda att legitimiteten med säkerhet skulle ha ökat då det ännu inte gått så lång tid sedan Region Skåne och Västra Götalandsregionen öppnade sina egna Brysselkontor. Öppnandet av egna Brysselkontor torde dock göra att de legitimitetsproblem som beskrivs från de gångna tio åren som både nämns av Gidlund och Jerneck (2001) och som bekräftas under intervjuerna kan ha avhjälpats med det egna Brysselkontoret.

- Vilka är aktörerna?

Regionkommittén ter sig, då som nu, vara en viktig aktör att ha ett gott samarbete med men vad gäller påverkansarbete och intressebevakning är det, nu som då, Kommissionen som anses viktigast och mest effektivt att vända sig till. Detta då det är Kommissionen som lägger fram och initierar förslag.

Vid tiden för Gidlund och Jernecks studie anges att Brysselkontoren främst arbetade genom individuella kontakter. Genom intervjuerna framkommer att Brysselkontoren ett decennium

senare använder sig av direkta och indirekta påverkansmetoder beror uteslutande på frågans natur. Troligtvis kommer påverkansarbete via nätverk att öka.

- Hur arbetar de svenska Brysselkontoren?

Då som nu verkar ”triple helix”-strukturer i anslutning till Brysselkontoren vara det kontorens företrädare strävar att arbeta efter. Då som nu uttrycks att Brysselkontoren saknar en smal och tydlig intresseprofil.

Under 1990-talet framhölls att Brysselkontoren i framtiden i större utsträckning borde ägna sig åt up-stream lobbying. Fortfarande, under 2010-talet ter det sig som om Brysselkontoren ägnar sig mestadels åt down-stream lobbying. Emellertid inte med att leta EU-projektfinansiering utan istället mestadels med synlighet och intressebevakning. Likväl finns det en tydlig önskan och vilja att arbeta mer med up-stream lobbying.

Vad gäller det påstådda samarbetsdilemmat i anslutning till EU-projektarbete kan även här utläsas en tydlig förändring. Från att ha definierats som konfliktfyllt till att beskrivas som en källa till lärande och nya idéer.

För att kunna påverka krävs att beslutsfattare har kunskap om EU:s beslutsprocess. Denna kunskap, som under 1990-talet beskrivs som låg verkar ha förändrats i Region Skånes fall. Dock inte för Västra Götalandsregionen då Bryssel påstås ses som ett ställe att åka på studiebesök till än ett ställe där politiska frågor ska drivas.

När det kommer till relationen med uppdragsgivarna hemifrån säger de intervjuade att de inte känner någon press att visa på Brysselkontorets nytta i siffror. Detta är en markant förändring från Gidlund och Jernecks studie där Brysselkontorens företrädare säger att de känner en stor press inför detta.

- Vilken roll har de svenska Brysselkontoren ur ett MLG-perspektiv?

Under 1990-talet, till skillnad emot år 2012, fanns enligt Gidlund och Jerneck en mycket större försiktighet vad gäller Brysselkontorens påverkansarbete. En försiktighet som enligt dem grundade sig i en uppfattning om att regionalt påverkansarbete mot EU kan hota nationalstaten, by-passing sades inte förekomma.

År 2012 råder dock en annan syn, påverkansarbetet är uttalat en del av Brysselkontorens arbetsområden. Vidare ter sig by-passing vara en naturlig del av det arbete som sker på de

regionala Brysselkontoren. Det kan emellertid diskuteras om det betyder att by-passing har blivit mer accepterat idag, eller om Gidlund och Jerneck överdrev det utmålade hotet.

Fastän by-passing år 2012 verkar ha blivit något naturligt betyder inte det att relationen till den svenska staten/regeringen blivit dålig. Relationen till den svenska ständiga representationen i EU beskrivs som god och samarbete sägs ske i möjligaste mån. Den svenska regeringen anges dock som en av många institutioner att bedriva up-stream lobbying vilket stämmer överrens med teorin om MLG.

Då Kommissionen anges som den främsta aktören som regionerna söker påverka kan det antas att by-passing kommer att öka. Vidare beskrivs relationen till Kommissionen som god då regionernas företrädare upplever att Kommissionen är mycket intresserad av att arbeta med regionerna.

Diskursen om ett "Regionernas Europa" verkar ha övergått i en diskurs om MLG. Detta styrks av Loughlins (2008) resonemang om hur MLG i ett politiskt sammanhang kommit att användas som ett alternativ till idén om "Regionernas Europa".

Efter vad som framkommit under intervjuerna går det inte att dra några slutsatser kring federalistiska tendenser. Den ekonomiska krisen ter sig ha gynnat nationalstaten. Dock framhålls att utvecklingen enligt MLG, det vill säga att makten från staten flyttats längre ned till den subnationella nivån och utåt till nätverk kan det ha gjort det lättare för EU att i framtiden omformas till en federation. Federationstankarna tycks ändock fått ett tillbakasving under 2010-talet jämfört med början av 1990-talet. Nationalstatens upplösning är troligen inte att befara/hoppas på inom den närmsta framtiden.

5.1.1 Besvarande av huvudfråga:

- Hur har regionernas Brysselkontor utvecklats det senaste decenniet och vad kan förklara denna utveckling?

Efter att ha besvarat denna studies underfrågor står det klart att av de två utvecklingslinjerna; *Brysselkontoret är fortfarande en serviceorganisation som fokuserar på projektförmedling eller Brysselkontoret har utvecklats till att inneha en politiserande roll genom att arbeta aktivt med politiskt påverkansarbete*, är det inte helt självklart vilken av dem som inträffat. Verkligheten ter sig mer komplex än att kunna placeras in i två utvecklingslinjer. Dock kan sägas att den utvecklingslinje som kan bedömas ligga närmast verkligheten (det vill säga det empiriska materialet) är den sistnämnda utvecklingslinjen. Detta då utveckling har skett på en

rad teman, uppräknade ovan i kapitel 5.1. Det vill säga, det största syftet är inte längre att tillskansa sig projektmedel varför den första utvecklingslinjen kan räknas bort. Den andra utvecklingslinjen verkar dock inte helt och fullt ha inträffat varför sanningen ligger någonstans mittemellan. Den främsta orsaken till detta ter sig vara att regionernas egna Brysselkontor ännu, år 2012 är så pass nya varför de ej hunnit utveckla det aktiva politiska påverkansarbetet i full skala. Detta då regionernas företrädare på området säger att de först och främst fokuserar på att öka sin synlighet och konkurrenskraft men att de i framtiden vill arbeta mer aktivt med politiskt påverkansarbete. Att de *kan* fokusera på politiskt påverkansarbete, även benämnt up-stream lobbying kan bero på det faktum att by-passing verkar ses som något naturligt och ej längre ”förbjudet”. Detta måhända i och med Sveriges inträde i EU och regionaliseringsprocessen som ter sig ha luckrat upp statens maktmonopol. Detta i enlighet med teorin om MLG.

5.2 Avslutande reflektioner

Återigen, den tydligaste utvecklingen som går att finna i denna studie är att syftet med Brysselkontoren ter sig ha förändrats. Från att först och främst handlat om att dra hem EU-projektmedel och fondansökningsförfarande till att först och främst synas. Vidare spår de intervjuade att Brysselkontoren i framtiden till större del kommer att fungera som plattform för påverkansarbete.

Vad som är intressant att fundera över är vad som kommer att hända om/när Brysselkontoren uppnår syftet av att fungera som plattform för påverkansarbete. Om kontorens utveckling följer Gidlund och Jernecks (2001) faser kommer efter expansionsfasen en fas av omstrukturering. Hur kommer denna att se ut? Kommer Brysselkontoren fortfarande ses som den viktigaste länken mellan region och EU?

I och med europeiseringsprocessen kan det tänkas att arbetet gentemot och med EU blir en så pass integrerad del av det regionala utvecklingsarbetet att Brysselkontoren mer tar form av en fysisk mötesplats för de människor från hemmaterritoriet som kommer ned till Bryssel för att arbeta. Så långt stämmer det med vad de regionala företrädarna önskar att Brysselkontoret skall utvecklas till, det vill säga en plattform för skånska/västsvenska intressen. Om dock fler och fler från både tjänstemannasidan och politiskt håll kommer att arbeta mer integrerat med EU och därmed åker ned regelbundet till Bryssel kanske den stationära personalen blir överflödig. Det möjliggör att Brysselkontoren utvecklas till ett mobilt kontorslandskap som inte längre betraktas som den viktigaste länken mellan regionen och EU. Detta på grund av att

påverkansarbetet inom EU i så fall har blivit institutionaliserat. I skrivande stund ter sig denna utveckling emellertid relativt långt borta, då Engelbrektsson beskriver situationen som: ”Till Bryssel är ett ställe man åker på studiebesök. Inte ett ställe man åker till för att driva politiska frågor.” (Intervju, Engelbrektsson)

En annan tanke är att i takt med ökad teknik och mer videokonferenser kan behovet av att fysiskt vara på plats i Bryssel utraderas. Detta kan dock enbart tänkas gälla de länder som ligger så pass långt borta från Bryssel som Skandinavien. Rimligtvis skulle då de företrädare från länder som kan träffas fysiskt utveckla informella nätverk och därmed finna en djupare relation än de som inte kan det. Detta scenario skulle därmed innebära att Sverige distanserade sig från den europeiska gemenskapen.

Om den svenska regionaliseringsprocessen tar vid på allvar går det endast att antaga att de regioner som kommer att bildas kommer att gå i samma fotspår som Region Skåne och Västra Götalandsregionen, vad gäller arbetet gentemot EU, om de är av likartad karaktär. Vad som förefaller ligga närmast i framtiden vad gäller att gå i Region Skånes och Västra Götalandsregionens fotspår är att fler svenska Brysselkontor kommer att utvecklas i riktningen av *en* huvudman, det vill säga *en* direktvald politisk församling i förhoppning om ökad legitimitet. Dock förefaller en än viktigare aspekt vara att gå under eget namn i Bryssel för Brysselkontoren. I takt med att Sverige regionaliseras tror jag därför att det är högst troligt att vi kommer att få se fler svenska Brysselkontor under eget namn, vilket också spås av Jonäng.

En ytterligare tänkbar framtida utveckling är att då regionerna och Brysselkontoren i allt mindre grad kommer att inrikta sig på att själva arbeta med fondansökningsförfarande och om organisationer som West Sweden och Sydsam läggs ned (vilka har/hade tydligt fokus på fondansökningsförfarande) kommer eventuellt en konsultmarknad för dessa tjänster att blossa upp.

5.2.1 Vad är utsikterna för regional blomstring i Europa?

Laughlin (2008) menar, som poängterat i tidigare kapitel, att MLG i ett politiskt sammanhang använts som ett alternativ till idén om ”Regionernas Europa” för att blidka de nationella regeringarna. Detta kan tolkas hänga samman med vad Persson säger, det vill säga att diskursen om ”Regionernas Europa” glidit över i en diskussion om MLG. Vidare säger svarar Persson på frågan om han tror att den regionala autonomin kommer att öka i framtiden: ”Vi vill ju det!” (Intervju Persson) En anledning till detta kan vara att ”Regionernas Europa”

ansågs för konfliktgenererande, för att samtidigt kunna arbeta för ökad regional autonomi behövdes mindre kontroversiella ramar att diskutera detta inom utan att "stöta sig" med staten. Det kan därmed tänkas att regionerna av taktiska skäl lät diskursen glida över i en dialog om MLG, en mindre kontroversiell ram för diskursen om ökad autonomi. Detta kan ha varit en lyckad strategi för regionernas räkning då det i och med en diskurs inom MLG:s ramar kan tänka vara mindre tydligt att det skulle finnas förlorare i ett samhälle som fungerar enligt MLG. Om detta är fallet är MLG att betraktas som en täckmantel för regionernas strävan efter ökad autonomi.

Hur MLG skall förstås när externa faktorer kommer och "rör om i grytan". Den ekonomiska krisen kan betraktas som en extern faktor. Vad kan den komma att betyda för regionerna i Europa? Enligt Jonäng innebar den ekonomiska krisen att diskussionerna om EU:s framtida utveckling med federalistiska förtecken stannade upp. Externa faktorerers påverkan förefaller med andra ord stor för europeiseringensprocessen. I och med krisen tycks därmed nationalstaten ha fått ett uppsving. En annan möjlighet är att krisen istället kommit att sätta nationalstaten som syndabock för krisläget. Detta ger Spaniens före detta premiärminister, Felipe Gonzales år 2009 uttryck för då han menar att då nationalstaten är i kris bör Europa reformeras i grunden och istället byggas i partnerskap. Det tycks därmed finnas argument för både att krisen gynna nationalstaterna men det går även att formulera argument för att det motsatta kan ske. Först när EU kommit ur krisen ter det sig lättare att kunna utkristallisera vad som egentligen har hänt och vad det kommer att betyda för EU:s utveckling.

För att komma ur den ekonomiska krisen hävdar dock EU:s länder att det finns olika lösningar att tillgå. Under början av 2010-talet då Tysklands förbundskansler Angela Merkel och Frankrikes president Nicolas Sarkozy kan hävdas ha styrt utvecklingen inom EU har det förespråkats att EU skall spara sig ur krisen. I maj 2012 kom Frankrike att byta president till François Hollande. Denne sägs förorda att EU ska satsa på tillväxt för att komma ur krisen. (Se Dagens Nyheters hemsida, 1a) Det hela ter sig till synes handla om EU ska gasa eller bromsa sig ur krisen. Hittills har den ekonomiska krisen kommit att avstanna diskussionerna om EU:s framtida utveckling enligt Jonäng. Detta samtidigt som det är just utvecklingsfrågor som ligger på regionernas bord bidrar gissningsvis till att regionerna kommit i skymundan. Det kan dock tänkas att det är just krisen som kommer att leda till att det satsas mer medel på utvecklingsfrågorna för att skapa tillväx, om det blir så att EU väljer att söka gasa sig ur krisen det vill säga. I ett sådant scenario kan regionerna komma att uppleva ett uppsving och därmed skapa en bild av regionerna som de nya ekonomiska motorerna.

Vad kan då krisen betyda för Europeiseringensprocessen? Den kan både antas komma att stanna upp eller ta fart. Det förstnämnda alternativet styrks med hjälp av Karlssons (2004) resonemang om hur kriser gör att nationalistiska strömningar och konflikter kan blossa upp. Därmed skulle Europeiseringensprocessen stanna upp helt. Det kan dock tänkas att en gemensam kris behöver tacklas gemensamt vilket skulle inbjuda till djupare samarbete på alla samhällsnivåer och därmed skulle Europeiseringensprocessen ta fart. Ett ytterligare alternativ är att båda sakerna sker, fast på olika nivåer. På medborgarnivå blir klyftorna större mellan Europas medborgare emedan på den nationella nivån ökar samarbetet.

Låt istället säga att den ekonomiska krisen fördjupas och att de nationalistiska strömningarna blir än mer djupgående. (Se artiklar bland annat från Dagens Nyheter 1b och Hallands Nyheter) Då är det bekvämt att ha någon annan att skylla på. Kan då MLG komma att användas för att tona ned nationalistiska strömningar men också för att minska nationalstatens makt? Mer makt skulle måhända ges till regionerna för att blidka dess självständighetssträvan, men så pass mycket att nationalstaten spelat ut sin roll? Kommer i så fall federalism segla upp som en lösning på problemet inom EU? Då federalism antas kunna hålla samman mångkulturella samhällen är det måhända en utveckling att vänta.

Vidare skulle regionaliseringsprocessen från en europeisk horisont kunna ses från två perspektiv. Å ena sidan som en eftergift för starka regioner och som en sorts självbevarelsesdrift från statens sida då självständighetstörstande regioner blir nöjda med ökat självbestämmande. Å andra sidan skulle en långtgående regionaliseringsprocess kunna öka (nationalismen)/antalet konflikter mellan heterogena folkgrupper då fler kan komma att sträva efter att bli helt självständiga stater. Det ska dock medges att dessa scenarion eventuellt främst eller enbart kan appliceras på länder vars regioner i vissa fall strävar efter självständighet, exempelvis Spanien och Belgien.

5.3 Vidare forskning

”Bryssel är ett ställe man åker på studiebesök till och inte ett ställe man åker till för att påverka.” (Intervju Engelbrektsson) Detta citat, som kommit att användas flitigt i denna uppsats, var svaret på en fråga om hur Västra Götalandsregionens politiker och byråkrati är insatta i EU:s beslutsprocesser. Svaret kan ses som oroväckande ur ett inflytandeperspektiv. Hur ska svenska politiker kunna föra sin linje i EU om de inte är kunniga i beslutsprocessen? Det kan antas att då en ny generation politiker väljs in i regionfullmäktige kommer detta att förändras. Ett faktum är dock att de som är runt 25-30 år gamla idag, år 2012, har ändock växt

upp med Sverige som medlem i EU. En förändring torde därför redan ha skett, men så verkar dock inte vara fallet av Engelbrektssons uttalande att döma. I Skåne ter sig dock detta arbete ha kommit längre då Persson menar att de skånska politikerna och byråkratin är införstådda med hur beslutsgångarna ser ut inom EU. Framtida forskning skulle kunna undersöka om det förefaller finnas en skillnad mellan Region Skåne och Västra Götalandsregionen i detta avseende. Avsikten med en sådan studie skulle inte vara att mäta EU-kunskap utan istället undersöka hur inställningen till EU ser ut och vad detta får för konsekvenser ur inflytandesynpunkt.

Denna studie undersöker inte regionernas reella makt eller inflytande, utan istället är det de intervjuades perspektiv och berättelser som står i fokus. Att mobilisera för mer påverkansarbete/up-stream lobbying i framtiden är inte samma sak som om att detta kommer att leda till reellt inflytande. Detta är något som kritiker av MLG ofta lyfter fram, det vill säga att MLG misstar tecknen på subnationell mobilisering på den europeiska arenan som bevis för inflytande. Därför anser jag att det vore av intresse för vidare forskning att undersöka de svenska regionernas reella inflytande i EU. Vad ger de regionala försöken att sätta sin prägel på EU:s politik? Det kan i och med detta resonemang vara rättmätigt att fråga sig vad priset är för att inte vara med och ens *försöka* påverka.

Referenslista

Litteratur:

- Alvstam, Claes Göran, Jännebring, Birgitta & Naurin, Daniel (red.) (2011). *I Europamissionens tjänst: vänbok till Rutger Lindahl*. Göteborg: Centrum för Europaforskning
- Berg, Linda och Rutger Lindahl (2007) *Svenska kommuners och regioners kanal till Bryssel, Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*, SIEPS 2007:7
- Bryman, Alan (2008). *Social research methods*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press
- Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Gissur Ó. Erlingsson (2011). *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. 3., aktualiserade uppl. Malmö: Liber
- Dosenrode-Lynge, Sören Zibrandt von & Halkier, Henrik (red.) (2004). *The Nordic regions and the European Union*. Aldershot: Ashgate
- Gidlund, Janerik (1992). *Regionernas Europa: Federationer och federalism*. Stockholm: Landstingsförb.
- Gissur Ó. Erlingsson (1999). *Regional pånyttfödelse: ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling : en analys av ett forskningsområde*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Univ.
- Green Cowles, Maria, Caporaso, James A. & Risse, Thomas (red.) (2001). *Transforming Europe: europeanization and domestic change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Herschel, Tassilo och Pontus Tallberg (2011), *The Role of the Regions?: Networks, Scale, Territory*, Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001). *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi
- Jacobsson, Bengt (1997). *Europa och staten: europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning : rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*. Stockholm: Fritze
- Johansson, Jörgen (2000). "Regionalisation in Sweden" i Gidlund, Janerik., Jerneck, Magnus. (eds.) 2000. *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Region* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited

Johansson, Folke (2006). *Medborgarna och region Skåne. Nya gränser : Skåne / Lennart Nilsson (red).*

Johansson, Jörgen & Rydstedt, Johan (2010). *Att styra regionala utvecklingsprocesser: demokrati, jämställdhet och lärande i Region Halland och i Gnosjöregionen.* Halmstad: Högskolan i Halmstad

Jönsson, Christer, Sven Tägil och Gunnar Törnqvist (2000) *Organizing European Space.* London: Sage Publications Ltd.

Karlsson, Ingmar (2004). *Regionernas Europa.* 1. uppl. Stockholm: SNS förlag

Keating, Michael (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change.* Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Keating, Michael och Hooghe, Liesbet (2001). "By-passing the nationstate? Regions and the EU policy process" i Jeremy Richardson (red.) *European Union. Power and Policy-making.* London: Routledge.

Loughlin, John, Hendriks, Frank och Lidström, Anders (2010). *The Oxford Handbook of Local and regional democracy in Europe.* Oxford University Press

Montin, Stig (2007). *Moderna kommuner.* 3. uppl. Malmö: Liber

Montin, Stig, Gun Hedlund (2009). *Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik?.* Governance på svenska. S. 7-36

Montin i Tallberg, Pontus & Bergmann Winberg, Marie-Louise von (red.) (2010). *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten.* [S.l]: Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting

Petersson, Olof (2004). *Federalism.* 1. uppl. Stockholm: SNS förlag

Pierre, Jon (2009). Tre myter om governance. Governance på svenska. S. 17-56

Trost, Jan (2005). *Kvalitativa intervjuer.* 3. uppl. Lund: Studentlitteratur

Elektroniska källor:

Säll, Line (2011). Kluster som teori och politik [Elektronisk resurs] : om den regionala tillväxtpolitikens diskursiva praktiker. Licentiatavhandling Karlstad : Karlstads universitet, 2011, Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kau:diva-8642>

Vetenskaplig artikel:

Loughlin, John, (2008). "Federalism, regionalism and local government: comparative perspectives on transforming the nation-state", *European Political Science*, Vol. 7 pp. 472-482

Internet:

Expressens hemsida

<http://www.expressen.se/gt/politiker-rasar-mot-kjell-petersons-avtal/> (2012-05-15)

Dagens Nyheters hemsida, (1a)

<http://www.dn.se/ekonomi/obama-eurokris-hotar-varldsekonomin> (2012-05-24)

Dagens Nyheters hemsida, (1b)

<http://www.dn.se/ekonomi/om-euron-kraschar-konflikterna-mellan-landerna-okar>, (2012-05-20)

Hallands Nyheters hemsida

<http://hn.se/asikter/ledare/1.1615373-viktiga-val-i-frankrike-grekland-och-serbien?m=print>, (2012-05-20)

SKL:s hemsida

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/sjalvstyrelse/sjalvstyrelse_i_eu (2012-01-31)

Sveriges Radios hemsida

<http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=4244&grupp=16788> (2012-05-15)

Sveriges regerings hemsida

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2250> (2012-05-23)

Intervjupersoner:

Filippa Arvas Olsson, chef Skåne European Office, Region Skåne, intervju per telefon 2012-04-20

Per-Olof Persson, chef Interregionalt arbete, Region Skåne, intervju i Malmö 2012-04-03

Magnus Engelbrektsson, chef Internationell samordning, Västra Götalandsregionen, intervju i Göteborg 2012-04-05

Olle Jonäng, ansvarig Västra Götalandsregionens Brysselkontor, Västra Götalandsregionen, intervju per telefon 2012-04-19

Komplementärt material:

- Interregional samarbete. Riktlinjer. Regionstyrelsen 2004-06-10, § 115, RS/020370
- Policy för Region Skånes Internationella och interregionala samarbete, Regionfullmäktige 2009-09.22, § 100, 0900702
- Strategisk inriktning för internationellt och interregionala samarbete, Regionstyrelsen 2010-03-11, § 246, 1100406
- Internationell Policy för Västra Götaland, Regionfullmäktige 2009-02-03, § 8
- Internationell handlingsplan för Västra Götaland 2011-2012, Regionstyrelsen 2012-02-16
- Internationell handlingsplan för Västra Götaland 2012-2013

Sammanfattning

Titel: Regioner och Brysselkontor: En studie av Region Skåne och Västra Götalandsregionens kontor i Bryssel

Bakgrund: I och med Sveriges inträde i den Europeiska Unionen (EU) år 1995 förändrades villkoren för svensk politik i grunden. Drygt 20 år senare, år 2012 visar beräkningar att närmare 70 procent av EU:s lagstiftning berör kommunal och regional verksamhet. Det svenska EU-medlemskapet medförde med andra ord en europeisering av den lokala politiken. I samband med europeiseringen har diskursen om regionernas roll som internationella aktörer utvecklats.

Syfte: Det övergripande syftet med den här studien är att beskriva och ge några förklaringar till utvecklingen av de svenska regionerna som europeiska aktörer med fokus på deras Brysselkontor som kanal till EU.

Metod: För att kunna besvara min frågeställning har jag utfört intervjuer med tjänstemän som har nyckelpositioner vad gäller Brysselkontorens arbete i Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Gidlund och Jernecks bok "Komplex flernivådemokrati" från år 2001 har använts som referenspunkt.

Resultat: Det största syftet är inte längre att tillskansa sig projektmedel. Då regionernas egna Brysselkontor ännu, år 2012 är så pass nya har de ej hunnit utveckla det aktiva politiska påverkansarbetet i full skala. Detta då regionernas företrädare på området säger att de först och främst fokuserar på att öka synligheten och konkurrenskraften men att de i framtiden vill arbeta mer aktivt med politiskt påverkansarbete.

Slutsats: Att regionerna *kan* fokusera på politiskt påverkansarbete kan bero på det faktum att by-passing verkar ses som något naturligt och ej längre som något "förbjudet". Detta måhända i och med Sveriges inträde i EU, europeiseringsprocessen och regionaliseringsprocessen som ter sig ha luckrat upp statens maktmonopol. Detta i enlighet med teorin om MLG.

Nyckelord: Region, Brysselkontor, Europeiska Unionen, Multi-level governance, påverkansarbete

Bilaga 1) Definition av region

Regionbegreppet kan ha många olika betydelser och inom Europa skiljer det sig mycket mellan olika länder vad som utgör en region. Erlingsson (1999) delar upp Europas regioner i två olika typer; identitetsregioner och funktionella regioner.

Identitetsregionerna utmärks av att de oftast är avgränsade geografiska områden där befolkningen delar en identitet utifrån till exempel språk, etnicitet, religion, kultur och/eller historia. Det är i denna typ av region som identiteter blir politiska. Dessa regioner utmärks av att de ofta har partier som inte finns på riksplanet och som nästan uteslutande företräder regionens egna intressen. Erlingsson benämner detta "regional nationalism". Fenomenet kan innebära att regionen önskar öka sin självständighet, befinner sig i konflikt med centralmakten och/eller förstärker de historiska och kulturella dragen som finns gemensamma i regionen. (Erlingsson, 1999:50-52)

De funktionella regionerna har i mindre utsträckning en kollektiv identitet till skillnad mot identitetsregionerna. De funktionella regionerna kan i sin tur delas upp i "rena" funktionella regioner och administrativa regioner. Den förstnämnda kategorin refererar till regioner som används i analytiskt syfte, till exempelvis de svenska "FA-regionerna" (funktionella analysregioner). Här kan också nämnas EU:s NUTS 2 regioner som avser "Nomenklatur för statistiska territoriella enheter". Denna typ av region har ingenting med den politiska uppdelningen att göra utan refererar istället till territoriellt avgränsade områden för vidare analys.

Den korrekta benämningen för en svensk region är regionkommun men då landstingskommunerna benämns enbart landsting samtidigt som regionbegreppet är väl utbrett i ett europeiskt sammanhang (även fast regioner inte har samma befogenheter i alla länder) kommer jag i denna uppsats benämna de svenska regionkommunerna som regioner.

I Sverige finns det år 2012, 20 landsting varav 4 av dessa har rätt att betecknas regioner då dessa innehar ett regionalt utvecklingsansvar. Skillnaden mellan regioner och landsting ligger med andra ord i att det på regionen ankommer ett utvecklingsansvar som fastslås i Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630). Vidare fastslår Regeringsformen att både kommuner och landsting har rätt att ta ut skatt från sina invånare (RF 1974:152) Då de svenska regionerna lyder under kommunallagen har de därmed beskattningsrätt då de lyder under kommunallagen (1991:900). Västra Götalandsregionen, Region Skåne, Region Halland och Region Gotland är de regioner i Sverige som har permanent status år 2012 och det är dessa

regioner som denna studie refererar till när ”svenska regioner” anges. Det kan tänkas uppstå en viss begreppsförvirring då det finns regionförbund i Sverige. I denna uppsats är det dock enbart de fyra regioner i Sverige som har permanent status som det refereras till.

Bilaga 2) Intervjuguide

Dimension: Varför Brysselkontor?

1. Vad anser du att den regionalpolitiska diskursen inom EU främst handlar om idag, både i EU och Sverige?
2. Vilka var skälen till att ni bestämde er för att ha ett eget Brysselkontor?
3. Varför har regionen eget Brysselkontor? (allmänt syfte)
4. Vems intressen företräder Brysselkontoret?
5. Anser du att det finns en stor kännedom om att kontoret finns? Internt? Externt?
6. Hur bemöts det arbete som sker på Brysselkontoren av hemmabyråkratin/tjänstemännen/ politikerna??

Dimension: Vilka är aktörerna?

1. Vilka är de som arbetar på ert Brysselkontor?
2. Vilka av de nätverk och kluster som ni är medlemmar i anser ni vara viktigast?
3. Vilka kontakter/nätverk läggs det ned mest tid på?
4. Hur går det till att länka sig till olika organisationer? Svårigheter?
5. Vilka nätverk/institutioner/organisationer är mest önskvärda att länka sig till?

Dimension: Hur arbetar Brysselkontoren?

1. Hur styrs Brysselkontoren?
2. Hur sker prioriteringar över vad Brysselkontoret skall arbeta med?
3. Tycker du att ni har en tydlig intresseprofil utåt?
4. Finns det någon förebild (exempelvis annat kontor/modell) som man strävar efter att efterlikna i sitt arbetssätt?
5. Vad har Brysselkontoret för roll?
(politiserande/näringslivsfrämjare/projektförmedlare/informationsinhämtning?)
6. Vilken är dess *främsta* roll?
7. Vad tycker utmärker framgångsrikt Brysselarbete?
8. Hur ser lobbyarbetet ut? Hur går det till?
9. Vad upplever du är viktigt för att kunna utöva inflytande i EU?
10. Vad anser du att det i framtiden bör läggas mest energi på?
11. Hur ser du på det så kallade ”framgångsdilemmat”? (Upplever du att det finns en form av framgångsdilemma, dvs att lobbyisten får förslag/ger förslag om projekt att ingå i men hemmabyråkratin anser sig inte ha råd. Detta främst inom projektområdet pga additionalitetsprincipen.)
12. Då ni arbetar med påverkan (om det är ett arbetsfält), föredrar ni att använda er av individuella/direkta kontakter eller går ni ofta via nätverk/mellanhänder?
13. Vad anser du om samarbetet med andra regioner ut? Speciellt de som ni ingår i projekt med?

14. Hur ser relationen till kommissionen ut? Har ni tillgång till "inside-information"?
15. Hur ser relationen till parlamentet ut?
16. Hur ser relationen till regionkommittén ut?
17. Hur ser du på tillgången till information inom EU?
18. Hur tycker du att en lyckad nätverksrelation ser ut?
19. Tycker du att uppdragsgivarna (politikerna) hemifrån är införstådda med hur beslutsprocesserna i Bryssel ser ut?
20. Känner du någon press att visa på Brysselkontorets nytta i siffror?
21. Hur bedöms/utvärderas effekterna av det arbete som sker genom Brysselkontoret?

Dimension: Hur kan vi se på Brysselkontoren ur ett MLG-perspektiv ?

1. Tror du att den nationella nivån kan uppfatta subnationell lobbyverksamhet som ett hot mot nationalstaten? (varför?)
2. Vilken relation har ert Brysselkontor till den ständiga svenska representationen i EU?
3. Vad var den svenska regeringens/den nationella nivåns reaktioner när ni öppnade era egna Brysselkontor?
4. Vad händer om regionens och statens intressen i Bryssel kolliderar?
5. Inträffar by-passing?
6. Hur ser du på diskursen om "Regionernas Europa"? Hur levande anser du att den är?
7. Vad spår du att EU kommer att utvecklas mot?
8. Tycker du dig se federala tendenser?
9. Tror du att den regionala autonomin kommer att stärkas i framtiden?
10. Upplever du att EU lider av ett demokratiskt underskott?(Om ja, hur bör man i så fall råda bot på detta)